Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/11460

05. 10. 98

Zweiter Zwischenbericht

der ENQUETE-KOMMISSION „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik" *)

---

*) *Eingesetzt durch Beschluß des Deutschen Bundestages vom 1. Juni 1995 – Drucksache 13/1532.*

Zweiter Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik –“

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Seite

Seite

VII Migration und Integration

Vorwort

„Die Vergangenheit und die Gegenwart sind unsere Mittel.
Die Zukunft allein ist unser Zweck."
(Pascal)

Aufgabe der Politik ist es, staatliche und gesellschaftliche Ordnung zu gestalten. Politik hat immer wieder Antwort auf die Frage zu geben, was erhalten, verändert oder verbessert werden soll. Im Mittelpunkt steht dabei die Zukunft: Eine verantwortungsbewußte Politik zeichnet sich immer durch Zukunftsfähigkeit aus. Nur wenn sie die Herausforderungen der Zukunft annimmt und sich im ständigen politischen Gestaltungsprozeß insbesondere daran orientiert, daß die Elemente unserer gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung für den Weg in die Zukunft gerüstet sind, wird sie ihrer Aufgabe gerecht.

Gestalten kann aber nur, wer über den notwendigen Sachverstand verfügt. Um ein Problem beurteilen zu können, müssen alle Verflechtungen, Nebenwirkungen, Fernwirkungen in räumlicher und zeitlicher Dimension erkannt und bewertet werden. Nur mit Logik oder dem „gesunden Menschenverstand" allein ist es nicht mehr getan. Hinzu kommt, daß Politik in der globalisierten Welt mehr denn je Veränderungsprozessen unterworfen ist. In unserer sich rasant verändernden Zeit erfolgen Umbrüche in immer kürzeren Abständen. Erkenntnisse, die heute noch gesichert erscheinen, können morgen schon überholt sein.

Die Politik hat schon seit längerem erkannt, daß sie diese gewaltigen Herausforderungen alleine nicht mehr bewältigen kann und aus diesem Umstand Konsequenzen gezogen: Sie hat vor nunmehr fast drei Jahrzehnten das Institut der „Enquete-Kommission" geschaffen, dessen erklärtes Ziel die Politikberatung bei „umfangreichen und bedeutsamen Sachkomplexen" ist, wie es im nüchternen Geschäftsordnungsdeutsch heißt.

Zu den bedeutsamsten Herausforderungen in näherer und fernerer Zukunft zählt in Deutschland, wie auch in fast allen anderen Industriestaaten, der demographische Wandel und seine Folgen. Der demographische Wandel ist gekennzeichnet durch zwei Faktoren: eine schnell gesunkene und heute niedrige Geburtenrate und eine hohe und weiter steigende Lebenserwartung.

Der Deutsche Bundestag hat deshalb vor ziemlich genau sechs Jahren, im übrigen als erstes und bislang einziges Parlament nicht nur in der Europäischen Union, sondern in ganz Europa, eine Kommission eingesetzt, die im Dialog von Politik und Wissenschaft die ökonomischen und sozialen Auswirkungen dieser Entwicklung auf alle Generationen untersuchen und bewerten sollte. Diese Kommission hat ihre Arbeit Ende der 12. Wahlperiode mit einem Zwischenbericht abgeschlossen.

Der 13. Deutsche Bundestag hat die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik" wieder eingesetzt und ihr den Auftrag erteilt, gesellschaftliche Rahmendaten im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel aufzuarbeiten, zu bewerten und dabei auch Empfehlungen für notwendige politische Entscheidungen zu geben, die bis in die Mitte des nächsten Jahrhunderts hineinreichen.

Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Kommission Arbeitsgruppen gebildet, die sich mit den Themen Arbeitsmarkt und Wirtschaft, soziale Sicherungssysteme, Familie und soziale Netzwerke sowie Fragen der Migration und Integration auseinandergesetzt haben.

Das gewaltige Arbeitspensum konnte in der nunmehr zu Ende gehenden Wahlperiode zum allergrößten Teil bewältigt werden. Die Kommission legt mit ihrem Zweiten Zwischenbericht ein eindrucksvolles Arbeitsergebnis vor. Nicht allein, daß dieser Bericht Grundlagenmaterial in einer Dichte und Fülle enthält, wie es bislang in dieser Form nicht vorhanden gewesen ist: die Daten sind vernetzt und bis ins Detail analysiert worden. Zu einzelnen Bereichen gibt die Kommission bereits Empfehlungen ab.

Diese Arbeit konnte in der laufenden Wahlperiode in weitestgehender Übereinstimmung geleistet werden – über Fraktions- und Gruppengrenzen hinweg. Dies ist angesichts der politischen Brisanz der behandelten Themen, zumal in den letzten Monaten dieser Wahlperiode, also im Wahlkampf, besonders bemerkenswert. Es belegt eindrucksvoll das Engagement aller Kommissionsmitglieder, die sich in besonderer Weise der Sacharbeit verpflichtet gefühlt haben.

Auch wenn, wie es in demokratischen Systemen geboten ist, die Entscheidungen letztlich bei der Politik geblieben sind, hat die Kommission die Zusammenarbeit von Parlamentariern und Sachverständigen zu einem Beratungs*prozeß* gestalten können. So ist es immer wieder gelungen, die herkömmliche Trennung von „wertfreien" Informationen und deren politischer Bewertung gewinnbringend aufzulösen. Mit anderen Worten: Politikberatung im besten Sinne. Dies ist nicht zuletzt ein Verdienst der Sachverständigen, die auf ihrem jeweiligen Fachgebiet zu den führenden Wissenschaftlern in Deutschland zählen.

Die Leistung der Kommission wird auch nicht dadurch geschmälert, daß die Arbeiten entgegen der ursprünglichen Planung trotz aller Anstrengungen doch nicht ganz vollständig abgeschlossen werden konnten: Umfang und Komplexität der Aufgabenstellung, die notwendige Bezugnahme auf Forschungsergebnisse Dritter, auf deren rechtzeitiges Vorliegen die Kommission keinen Einfluß nehmen konnte, haben dies letztlich nicht mehr realisierbar erscheinen lassen.

Dem nächsten Deutschen Bundestag wird jedoch mit dem vorliegenden Bericht die Möglichkeit eröffnet, das Thema des demographischen Wandels wieder aufzugreifen und ohne Zeitdruck weiter perspektivisch zu diskutieren. Die Grundlage hierfür hat unsere Kommission geschaffen. Sie hat in mehr als dreijähriger Arbeit einen gewichtigen Beitrag zur Bewältigung einer heute schon aktuellen, die Zukunft unseres Landes mitbestimmenden Aufgabenstellung geleistet: auf einer breiten und sicheren, wissenschaftlich untermauerten Grundlage weist der Bericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" den Weg bis in die Mitte des nächsten Jahrhunderts.

Bonn, den 5. Oktober 1998

Walter Link (Diepholz), MdB

Vorsitzender der Enquete-Kommission
„Demographischer Wandel"

Herausforderungen
unserer älter werdenden Gesellschaft
an den einzelnen und die Politik

Auftrag und Durchführung der Arbeit der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik"

1 Entstehung und Auftrag der Kommission, Problembeschreibung

Die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" dokumentiert mit dem vorliegenden Zweiten Zwischenbericht die Ergebnisse einer insgesamt knapp sechsjährigen Beschäftigung mit dem Thema des demographischen Wandels. Dabei standen die Auswirkungen einer zukünftig sich verändernden Zusammensetzung der Bevölkerung nach Alter und Herkunft sowie die sich daraus ergebenden Handlungserfordernisse für die Politik im Mittelpunkt der Betrachtung.

Erstmalig eingesetzt wurde die Kommission auf Antrag der Fraktion der SPD sowie der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. vom 12. Deutschen Bundestag im Oktober 1992. Sie konstituierte sich am 4. November 1992 und seit dem 2. Dezember 1992 trägt sie den Namen „Enquete-Kommission Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik". Einen Ersten Zwischenbericht hat die Kommission dem 12. Deutschen Bundestag im Juni 1994 vorgelegt, der von diesem in seiner 236. Sitzung am 24. Juni 1994 beraten wurde. Der Erste Zwischenbericht (Drucksache 12/7876) leistet entsprechend der Aufgabenstellung eine erste Bestandsaufnahme zum Thema; er enthält Handlungsempfehlungen und er spricht sich für die Wiedereinsetzung der Kommission in der 13. Wahlperiode aus. Diese Empfehlung wurde vom 13. Deutschen Bundestag in seiner 41. Sitzung am 1. Juni 1995 aufgegriffen. Auf Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P. (Drucksache 13/1532) wurde die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" erneut eingesetzt. Aufgabe der Kommission soll die Fortsetzung der Arbeiten der 12. Wahlperiode und der dort formulierten Aufgabenstellungen sein. Die Kommission hat damit die Aufgabe, gesellschaftliche Rahmendaten im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel aufzuarbeiten. Sie soll bewerten, welche gesellschaftlichen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen für alle Generationen sich aus dem demographischen Wandel ergeben. Sie soll den absehbaren Handlungsbedarf feststellen und Empfehlungen geben für notwendige politische Entscheidungen. Ergänzend zu den im Ersten Zwischenbericht nicht abschließend behandelten Fragestellungen sollen folgende Themenschwerpunkte behandelt werden:

- Der Wandel familialer und außerfamilialer Strukturen sowie der Aufbau von Hilfe- und Helferstrukturen
- Die Arbeitsmarktentwicklung und die Innovationsfähigkeit der Gesellschaft
- Die sozialen Sicherungssysteme
- Die Situation der älteren Ausländerinnen und Ausländer

Generell wurde festgelegt, daß die demographische Entwicklung über das Jahr 2030 hinaus betrachtet und die europäische Dimension sowie regionale Aspekte in die Betrachtung der einzelnen Themengebiete einbezogen werden sollen.

Gegenstand der Arbeit der Kommission ist der bereits seit längerem feststellbare demographische Wandel in fast allen Industrieländern. Während die Weltbevölkerung insgesamt noch an Zahl zunimmt und in vielen Ländern die nachwachsenden Generationen zahlreicher sind als ihre Eltern, sind in den meisten industrialisierten Ländern, in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie auch in Deutschland abnehmende Bevölkerungsgrößen zu erwarten. Weiterhin niedrige Geburtenraten und eine steigende Lebenserwartung werden hier in den nächsten Jahrzehnten die Veränderung des Altersaufbaus der Bevölkerung verstärken, der die Alters„pyramide" eher die Form eines „Pilzes" annehmen läßt. Lag der Anteil der über 60jährigen 1995 noch bei etwa 21 v. H. der Bevölkerung, so wird er bis zum Jahr 2030 auf voraussichtlich etwa 30 v. H. ansteigen, und auch danach ist ein weiterer Anstieg auf 38 v. H. bis 2040 wahrscheinlich. Andererseits ist ein zurückgehender Anteil der jüngeren Menschen unter 20 Jahren zu erwarten. Waren 1995 in Deutschland noch über 21 v. H. der Bevölkerung jünger als 20 Jahre, so wird sich deren Anteil bis zum Jahr 2020 auf etwa 16 bis 17 v. H. verringern und danach vermutlich in etwa konstant bleiben. Das Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung wird aller Voraussicht nach stark zunehmen, bedingt durch einen absoluten und relativen Rückgang der jüngeren und einen entsprechenden Anstieg der älteren Erwerbspersonen.

2 Zusammensetzung der Kommission

Vorsitzender Abg. Walter Link (Diepholz) (CDU/CSU)

Stellvertretende Vorsitzende Abg. Gabriele Iwersen (SPD)

Abgeordnete

ordentliche Mitglieder	stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU-Fraktion	
Renate Diemers	Anke Eymer
Peter Keller (Obmann)	Ilse Falk
Walter Link (Diepholz)	Manfred Koslowski
Erika Reinhardt	Heinz-Jürgen Kronberg
Andreas Storm	Ortrun Schätzle

SPD-Fraktion

Arne Fuhrmann (Obmann)	Dr. Hans-Hinrich Knaape
Gabriele Iwersen	Ulrike Mascher
Christa Lörcher	Regina Schmidt-Zadel
Erika Lotz	Lisa Seuster

F.D.P.-Fraktion

Lisa Peters (Obfrau)	Ulrich Heinrich

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Irmingard Schewe-Gerigk (Obfrau)	Monika Knoche

Gruppe PDS

Heidemarie Lüth (Obfrau)	Rosel Neuhäuser

Sachverständige

Dr. Margret Dieck †
Deutsches Zentrum für Altersfragen
Berlin
(bis November 1996)

Prof. Dr. Charlotte Höhn
Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung
Wiesbaden

Prof. Dr. Eckhard Knappe
FB IV-Volkswirtschaft
Universität Trier

Prof. Dr. Dr. h.c. Ursula Lehr
Deutsches Zentrum für Altersforschung
Universität Heidelberg

Prof. Dr. Bernd von Maydell
Max-Planck-Institut für ausländisches
und internationales Sozialrecht
München

Dr. Marion Michel
Institut für Arbeitsmedizin und Sozialmedizin
Universität Leipzig

Prof. Dr. Gerhard Naegele
Forschungsgesellschaft für Gerontologie e.V.
Institut für Gerontologie
Universität Dortmund

Prof. Dr. Anita Pfaff
Institut für Volkswirtschaftslehre
Universität Augsburg
(seit März 1997)

Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup
Fachbereich Volkswirtschaftslehre
Technische Universität Darmstadt

Prof. Dr. Winfried Schmähl
Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen

Prof. Dr. Gert Wagner
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
Centre for Economic Policy Research, London
Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder

Dr. Joachim Wilbers
Caritas Trägergesellschaft Trier e.V. (ctt)
Trier

Prof. Dr. Margherita Zander
Fachhochschule Münster

Der Enquete-Kommission wurde vom Deutschen Bundestag zur organisatorischen und wissenschaftlichen Unterstützung ihrer Arbeit ein Sekretariat zur Seite gestellt, das seine Aufgaben im Rahmen der Abteilung Wissenschaftliche Dienste der Verwaltung des Deutschen Bundestages wahrgenommen hat. Das Sekretariat setzte sich zusammen aus:

Leiter des Sekretariates

Ministerialrat Roland Jacob
(bis 30. September 1997)

Ministerialrat Norbert Linn
(seit 1. Oktober 1997)

Stellvertreter/Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Ulrich Schneider (Dipl.-Soziologe, Dipl.-Pädagoge)

Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter

Kai-Uwe Beger, M.A. (Soziologe)
Prof. Dr. Ursula Braun-Moser (Dipl.-Volkswirtin)
(bis 31. Mai 1997)
Ulrike Moersch, M.A., Mag. rer. publ.
(Politik- und Verwaltungswissenschaftlerin)
Konrad Peter (Dipl.-Volkswirt)
Dr. Dietmar Scherer (Dipl.-Volkswirt)
(vom 1. Februar 1997 bis 15. Juni 1998)

Sachbearbeiterin/Büroleiterin

Anita Olck-Lehmann

Büro- und Schreibkräfte

Sabine Balzer (bis 29. April 1997)
Jacqueline Deuster-Weber (bis 3. Juni 1997)
Sandy Richter (28. Apri 1997 bis 31. Oktober 1997)
Cordula Rötz-Möller (seit 4. Juni 1997)
Eyleen Spechtenhauser (seit 29. September1997)

Studentische Hilfskräfte, je zeitweise

Miriam Baecker, Nuran Ersoy, Mounia Gannas, Sascha Gaul, Judith Müller-Willems, Martin Preußer, Patrick Sourek, Heiko Stelzer, Ioannis Vaizidis, Ying Zhao

Die Arbeit des Sekretariats wurde zeitweise unterstützt von:

Martina Nebel
Dr. Waldemar Schmidt
Dr. Holger Viebrok

Wissenschaftliche Mitarbeiter der Fraktionen

CDU/CSU:	Friedrich Wedemeyer, M. A.
SPD:	Ulrich Heier, M. A.
	Irmtraud Bojahr
F.D.P.:	Ute Kreienmeier
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN:	Maud Meinel

Die Kommission dankt den zahlreichen Sachverständigen, Instituten und Organisationen, die ihre Arbeit durch die Bereitstellung von Materialien, insbeson-

dere wissenschaftlichen Ausarbeitungen, unterstützt haben. Sie dankt auch den zahlreichen Sachverständigen, die der Kommission in Anhörungen und in Sitzungen der Arbeitskreise ihr Wissen zur Verfügung gestellt haben.

3 Arbeitsweise der Kommission

Beratungsverlauf

Die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" hat sich seit ihrer erneuten Einsetzung am 1. Juni 1995 bis einschließlich der abschließenden Beratung des Zweiten Zwischenberichtes zu insgesamt 28 eintägigen Sitzungen zusammengefunden. Davon wurden acht als öffentliche Anhörungen, elf als öffentliche und neun als nichtöffentliche Sitzungen durchgeführt. Daneben fanden insgesamt vier zweitägige Klausurtagungen, sechs eintägige Klausurtagungen und insgesamt 100 Sitzungen von fünf themenbezogenen Arbeitsgruppen bzw. -kreisen statt.

Gemäß Beschluß der Kommission verschaffte sie sich bis zum Herbst 1997 einen Überblick über die verschiedenen Themenschwerpunkte. Dies geschah in öffentlichen bzw. nichtöffentlichen Sitzungen in Form von Vorträgen einzelner sachverständiger Mitglieder und/oder geladener externer Sachverständiger mit anschließender Diskussion und darüber hinaus durch öffentliche Anhörungen von Sachverständigen. Bei den letzteren handelte es sich im einzelnen um folgende Veranstaltungen:

Anhörungen

- Öffentliche Anhörung zum Thema „Arbeit der Kommission sowie Vorstellungen und Möglichkeiten zur Unterstützung durch Verbände und Institutionen" am 27. November 1995 in Bonn. Als Sachverständige nahmen daran teil: Dr. Theodor Brinkmann (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V., Bonn), Rudolf Dederer (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Frankfurt/Main), Albert Gemünd (Bundesseniorenvertretung e.V., Hochheim), Klaus Growitsch (Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, Hamburg), Dr. Annette Güntert (Bundesärztekammer, Köln), Volker Hofmann (Bundesverband Deutscher Banken, Köln), Jürgen Husmann (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Köln), Dr. Kurt Joussen (BAGSO – Interessenvertretung der älteren Generation, Bonn), Michael Jung (Bundesverband der Freien Berufe, Bonn), Dr. Norbert Knebel (Senioren-Experten-Service, Bonn), Dr. Anne Meurer (Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Berlin), Dr. Rudolf Ridinger (Zentralverband des deutschen Handwerks, Bonn), Hannelore Schrader (Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, Hamburg), Björn Schütt-Alpen (Verband der Lebensversicherungs-Unternehmen e.V., Bonn), Dr. Reinhold Thiede (Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Berlin), Christian Weber (Verband der privaten Krankenversicherung e.V., Köln), Dr. Ralf Ludwig Weber (Deutscher Industrie- und Handelstag, Bonn), Dr. Klaus-W. West (Deutscher Gewerkschaftsbund, Düsseldorf), Horst Zies (Deutscher Beamtenbund, Bonn).
- Öffentliche Anhörung zum Thema „Demographische Entwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2040 – im europäischen Rahmen und unter Berücksichtigung der Weltbevölkerung" am 15. Januar 1996 in Bonn. Dabei nahmen als geladene Sachverständige teil: Prof. Dr. Herwig Birg (Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, Universität Bielefeld), Prof. Dr. Eckart Bomsdorf (Seminar für Wirtschafts- und Sozialstatistik, Universität Köln), Dr. Hansjörg Bucher (Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn), Hermann Buslei (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim), Prof. Dr. Reiner Dinkel (Universität Bamberg), Dr. Matthias Förster (Amt für Statistik, Stadtforschung und Wahlen, Potsdam), Prof. Dr. Heinz-P. Galler (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg), Dr. Gerhard K. Heilig, Dr. Wolfgang Lutz (International Institut for Applied Systems Analysis, Laxenburg), Prof. Dr. Rainer Mackensen (Technische Universität, Berlin), Prof. Dr. Rainer Münz (Lehrstuhl für Bevölkerungswissenschaft, Humboldt-Universität zu Berlin), Prof. Dr. Josef Schmid (Institut für Bevölkerungswissenschaft, Universität Bamberg), Dr. Erika Schulz (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin), P.D. Wolfgang Voges (Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen), Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Ludwig-Maximilian-Universität München).
- Öffentliche Anhörung zum Thema „Weiterentwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt" am 10. Juni 1996 in Bonn. Als Sachverständige wurden angehört: Dr. Wolfgang Klauder (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg), Kurt Vogler-Ludwig (ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V., München), Wolfgang Scheremet (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin), Dr. Reinhard Schüssler (Prognos AG, Basel).
- Öffentliche Anhörung zum Thema „Standortbestimmung – Ziel, Reichweite und Stellenwert der sozialen Sicherung" am 23. September 1996 in Bonn in Form eines Streitgespräches zwischen den beiden Experten Prof. Dr. Friedhelm Hengsbach (Hochschule St. Georgen) und Prof. Dr. Johann Eekhoff (Universität Köln).
- Öffentliche Anhörung zum Thema „Der Sozialstaat aus der Sicht des Kommunitarismus" am 7. Oktober 1996 in Bonn. Als Sachverständiger wurde eingeladen Prof. Dr. Amitai Etzioni (The George Washington University, Washington/USA).
- Öffentliche Anhörung zum Thema „Kommunale Konzepte zur Integration von Migrantinnen und Migranten" am 11. November 1996 in Bonn. Befragt wurden als Sachverständige: Dr. Yasar Bilgin (Rat der Türkischen Staatsbürger in Deutschland, Gießen), Friedhelm Fix (Stadtteilprojekt Duisburg Marxloh), Bertram Fleck (Landrat Rhein-Hunsrück-Kreis, Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände), Barbara John (Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin), Prof. Dr. Hermann Korte (Universität Hamburg), Rahim Öztürker

(Ausländerbeirat der Stadt Bonn), Wolfgang Pach (Gesellschaft Multikulturelles Wohnen GmbH, Ratingen), Dr. Josef Tress (Abteilung Bevölkerung und Wirtschaft, Landeshauptstadt München), Dr. Viktoria Waltz (Fachbereich Raumplanung, Universität Dortmund), Rosi Wolf-Almanasreh (Amt für multikulturelle Angelegenheiten, Frankfurt/Main).

- Öffentliche Anhörung zum Thema „Rehabilitation unter ökonomischen Gesichtspunkten" am 17. März 1997 in Bonn. Als Sachverständige nahmen teil: Prof. Dr. Bernd Badura (Universität Bielefeld), Dr. Stephan Burger (Bundesverband der Betriebskrankenkassen, Essen), Prof. Dr. Uwe Koch (Universitätsklinik Hamburg-Eppendorf), Dr. med. Hans-Peter Meier-Baumgartner (Zentrum für Geriatrie, Hamburg), Dr. Werner Müller-Fahrnow (Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Berlin), Prof. Dr. Günter Neubauer (Universität der Bundeswehr, München), Dr. Ferdinand Schliehe (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Frankfurt/Main), Dr. med. Axel Schramm (Geriatrische Klinik, Bayreuth), Prof. Dr. Rudof-Maria Schütz (Deutsche Gesellschaft für Gerontologie und Geriatrie e.V., Lübeck), Dr. med. Werner Vogel (Ev. Krankenhaus Gesundbrunnen, Hofgeismar).
- Öffentliche Anhörung zum Thema „Zukunft der Altersversorgung im Öffentlichen Dienst" am 12. Mai 1997 in Bonn mit den Sachverständigen: Christian Fieberg (Bundesministerium des Innern, Bonn), Dr. Joachim Lohmann (Ministerium für Finanzen Schleswig-Holstein), Géza von Puskás (Arbeitsgemeinschaft Kommunale Altersversorgung, München), Erhard Geyer (Deutscher Beamtenbund, Bonn), Egbert Biermann (Deutscher Gewerkschaftsbund, Düsseldorf), Tobias Schürmann, Evelyn Räder (Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, Hamburg), Prof. Dr. Gisela Färber (Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer), Prof. Dr. Franz Ruland (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Frankfurt/Main).

Vergabe wissenschaftlicher Gutachten

Von der Möglichkeit der Vergabe wissenschaftlicher Gutachten zu einzelnen Themen hat die Kommission in den Jahren 1996/97 insgesamt elfmal Gebrauch gemacht. Dabei handelte es sich um folgende Gutachter bzw. Ausarbeitungen:

- PROGNOS AG Basel:

  „Anreizmechanismen zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer"

- Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. – ISF München/Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen e.V. – SÖSTRA Berlin:

  „Die künftige Bedeutung des Dienstleistungssektors hinsichtlich der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer unter besonderer Berücksichtigung von Arbeitsbedingungen und -anforderungen"

- Ifo – Institut für Wirtschaftsforschung München:

  „Entlastungspotential eines Teilkapitalstocks unter alternativen Bevölkerungsannahmen"

- Dr. Gerd Glaeske, Köln:

  „Ursachen für den überproportionalen Anstieg der Gesundheitskosten im Alter"

- Prof. Dr. Eberhard Wille, Universität Mannheim/ Prof. Dr. Günter Neubauer, Universität der Bundeswehr München/Dr. Manfred Erbsland, Iris Frohwitter, beide Universität Mannheim:

  „Finanzwirtschaftliche und strukturelle Entwicklungen in der Pflegeversicherung vor dem Hintergrund des demographischen Wandels bis zum Jahr 2040."

- Deutsches Jugendinstitut München:

  „Wandel und Entwicklung familialer Lebensformen. Familienorientierte Einstellungen und Werte."

- europäisches forum für migrationsstudien, Bamberg:

  „Einwanderungsgesellschaft Deutschland – Zukunftsszenarien: Chancen und Konfliktpotentiale"

- Zentrum für Türkeistudien, Essen:

  „Angebote und Dienste zur Daseinsvorsorge für ältere Migrantinnen und Migranten unter besonderer Berücksichtigung internationaler Erfahrungen"

- Zentrum für Türkeistudien, Essen:

  „Integration von Remigranten in der Türkei"

- Universität des Saarlandes, Zentrum für Europa und Dritte Welt:

  „Soziale Lage verschiedener Zuwanderergruppen in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung von Flüchtlingen – Integrationsmöglichkeiten und -perspektiven"

- Prof. Dr. Wolfgang Lutz, International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Laxenburg und Sergei Scherbov, Universität Groningen

  „Probabilistische Bevölkerungsprognosen für Deutschland"

Informationsreisen

Die Kommission hat sich im europäischen und außereuropäischen Ausland umfassend über die dortigen Entwicklungen, den Diskussionsstand sowie die politischen Einwirkungsmöglichkeiten und Handlungsstrategien hinsichtlich des demographischen Wandels informiert. Im Auftrag der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" reiste eine Delegation zu Gesprächen mit der Kommission der Europäischen Gemeinschaften nach Brüssel sowie mit der OECD nach Paris. Diese Delegation informierte sich zudem bei französischen und belgischen Regierungsstellen und den jeweiligen Parlamenten. Weitere Delegationen besuchten Irland, das Vereinigte Königreich, die Niederlande, die Türkei und Japan. Dabei standen jeweils spezifische Fragestellungen hinsichtlich der sozialen Sicherungssysteme, der Sozial-, Ge-

sundheits- und Familienpolitik, der Arbeitsmarktpolitik und der Migration und Integration im Mittelpunkt.

Erstellung des Zweiten Zwischenberichtes

In der 244. Sitzung des Deutschen Bundestages am 24. Juni 1998 wurde die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" aufgrund eines Antrages der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. vom 22. Juni 1998 (Drucksache 13/11133) aufgefordert, bis zum Ende der 13. Wahlperiode einen Zweiten Zwischenbericht vorzulegen. Dabei sollten insbesondere die Ergebnisse des für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) mit Datum vom 20. Mai 1998 vorgelegten PROGNOS-Gutachtens eingearbeitet werden. Dieser Antrag wurde von der Fraktion der SPD mitgetragen.

Gleichzeitig wurde dem 14. Deutschen Bundestag einstimmig empfohlen, die Enquete-Kommission erneut einzusetzen, um die Arbeiten sachgerecht und solide abschließen zu können.

Die Entwürfe für den vorliegenden Zweiten Zwischenbericht wurden während zweier Klausurtagungen am 19./20. März und am 2. Mai 1998 erstmals beraten, auf der 27. Kommissionssitzung am 1. September 1998 umfassend diskutiert und auf der 28. Kommissionssitzung am 29. September 1998 beschlossen. Er enthält neben einem umfangreichen analytischen Teil zu den einzelnen Themenschwerpunkten auch bereits Handlungsempfehlungen zu den Teilbereichen „Familie und soziale Netzwerke" und „Migration und Integration". Zu den übrigen Berichtsteilen werden noch keine Handlungsempfehlungen abgegeben. Diese Arbeit sollte von einer erneut einzusetzenden Kommission in der 14. Wahlperiode geleistet werden.

I Demographische Entwicklung in Deutschland und europäische Perspektive

1 Einleitung und Überblick

1.1 Einleitung

Die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" des Deutschen Bundestages hat die Aufgabe, gesellschaftliche Rahmendaten im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel aufzuarbeiten. Sie soll dokumentieren und bewerten, welche ökonomischen und sozialen Auswirkungen für alle Generationen sich aus dem demographischen Wandel ergeben. Sie soll den absehbaren Handlungsbedarf feststellen und Empfehlungen für notwendige politische Entscheidungen geben.

Der demographische Wandel ist durch zwei Merkmale wesentlich geprägt:

Erstens durch eine zunehmende Alterung der Bevölkerung. Aufgrund des bisherigen Geburtenrückgangs auf ein Niveau etwa ein Drittel unter dem Generationenersatz sowie einer steigenden Lebenserwartung – insbesondere infolge sinkender Alterssterblichkeit – ergeben sich eine sinkende Anzahl und ein abnehmender Anteil Jüngerer sowie eine steigende Anzahl und ein zunehmender Anteil Älterer an der Gesamtbevölkerung.

Zweitens durch Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern sowie Aussiedlerinnen und Aussiedlern, die in mehreren Phasen erfolgte. Ohne die positive Wanderungsbilanz wäre die Bevölkerung in Deutschland bereits seit Beginn der 70er Jahre geschrumpft; bei abnehmenden Wanderungssalden würde sich die Bevölkerungsgröße in Deutschland zukünftig schnell verringern.

Aufgabe des Kapitels zur Bevölkerungsentwicklung ist es, die Tendenzen der Fertilität, Mortalität und Migration sowie ihren Beitrag zur Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung darzustellen.[1]) Die zukünftigen Entwicklungstendenzen werden anhand der „ersten probabilistischen Bevölkerungsprognosen" für Deutschland dargestellt, die im Auftrag der Enquete-Kommission von Lutz und Scherbov (1998) errechnet wurden.[2]) Auf diese Weise wird der demographische Rahmen für die folgenden Kapitel des Berichts aufgezeigt.

Die demographische Alterung findet nicht allein in Deutschland statt. Sie ist – wenn auch regionale Besonderheiten bestehen – in der Tendenz für alle europäischen Staaten kennzeichnend. Wesentlich größere Unterschiede sind hinsichtlich der Wanderungsbewegungen festzustellen. Die Darstellung des demographischen Wandels in Deutschland wird daher ergänzt um eine europäische Perspektive.[3])

1.2 Überblick

Am 1. Januar 1998 lebten in Deutschland über 82 Millionen Menschen, davon knapp 7,4 Millionen ausländische Staatsangehörige.

Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland ist durch eine anhaltend niedrige Geburtenhäufigkeit der ansässigen Bevölkerung gekennzeichnet. Seit den 20er Jahren dieses Jahrhunderts reicht in Deutschland die durchschnittliche Geburtenzahl nicht mehr zum Generationenersatz aus, und seit Mitte der 60er Jahre wird das Bestandserhaltungsniveau deutlich unterschritten. So kam es seit 1970 in beiden Teilen Deutschlands zu einem Rückgang der deutschen Bevölkerung, der im früheren Bundesgebiet erst in den letzten Jahren aufgrund der Zuwanderung von Aussiedlerinnen und Aussiedlern sowie den Zuzügen aus der DDR und danach aus den neuen Ländern zum Stillstand kam.

Die mit einem Geburtenrückgang einhergehende Alterung der Bevölkerung wird durch ein weiteres Ansteigen der Lebenserwartung, die fast ausschließlich durch eine sinkende Sterblichkeit älterer Menschen bestimmt ist, verstärkt. Sämtliche vorliegenden Modellrechnungen zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung in Deutschland zeigen, daß – auch wenn weiterhin Zuwanderungen nach Deutschland erfolgen – mit einer demographischen Alterung zu rechnen ist.

[1]) Wesentliche Tendenzen der demographischen Entwicklung Deutschlands seit 1950 sind bereits im ersten Zwischenbericht der Kommission vom Juni 1994 dargestellt, auf den zu einzelnen schon behandelten Fragestellungen deshalb verwiesen sei; vgl. Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" (1994), (Erster) Zwischenbericht, Bonn.

[2]) Vgl. Lutz, W./Scherbov, S. (1998), Probabilistische Bevölkerungsprognosen für Deutschland (Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel"), Wien/Groningen.

[3]) Das Fehlen einer europäischen Perspektive wurde insbesondere von Ronge (1997) in einer differenzierten Kritik am vorliegenden Zwischenbericht festgestellt. Vgl. Ronge, V., Zur Einheitlichkeit der demographischen Entwicklung in der Europäischen Union, in: Eckart, K./Grundmann, S. (Hrsg.) (1997), Demographischer Wandel in der europäischen Dimension und Perspektive, Berlin, S. 33–49.

2 Geburtenentwicklung[4])

2.1 Langfristige Entwicklung[5])

Am deutlichsten läßt sich der Geburtenrückgang in Deutschland anhand einer graphischen Darstellung der endgültigen Kinderzahl von Frauenjahrgängen (Kohortenfertilität) einerseits und der durchschnittlichen Geburtenzahl je Frau in den einzelnen Kalenderjahren (Periodenfertilität) andererseits aufzeigen (vgl. Abbildung 1).

Gemessen am Bestandserhaltungsminimum hat – unter Berücksichtigung der jeweiligen Sterblichkeitsverhältnisse – nur bis zu den Frauengenerationen, die vor 1880/81 geboren wurden, die Zahl der Kinder ausgereicht, um die Elterngeneration zu ersetzen.

Bereits in den 20er Jahren wurde in Deutschland erstmals das Bestandserhaltungsniveau unterschritten, und es wurde von keiner Frauengeneration fortan wieder erreicht. In Deutschland verlief also der demographische Übergang verhältnismäßig früh und schnell, nämlich vom letzten Viertel des 19. Jahrhunderts bis in die 20er Jahre dieses Jahrhunderts.

Die Geburtenentwicklung verlief in den Nachkriegsjahren des Zweiten Weltkriegs in beiden Teilen Deutschlands zunächst leicht unterschiedlich und dann während der Jahre 1958 bis 1975 nahezu parallel mit einem Anstieg der zusammengefaßten Geburtenziffer auf etwa 2,5 Geburten je Frau um 1965 sowie einem danach einsetzenden schnellen Rückgang.

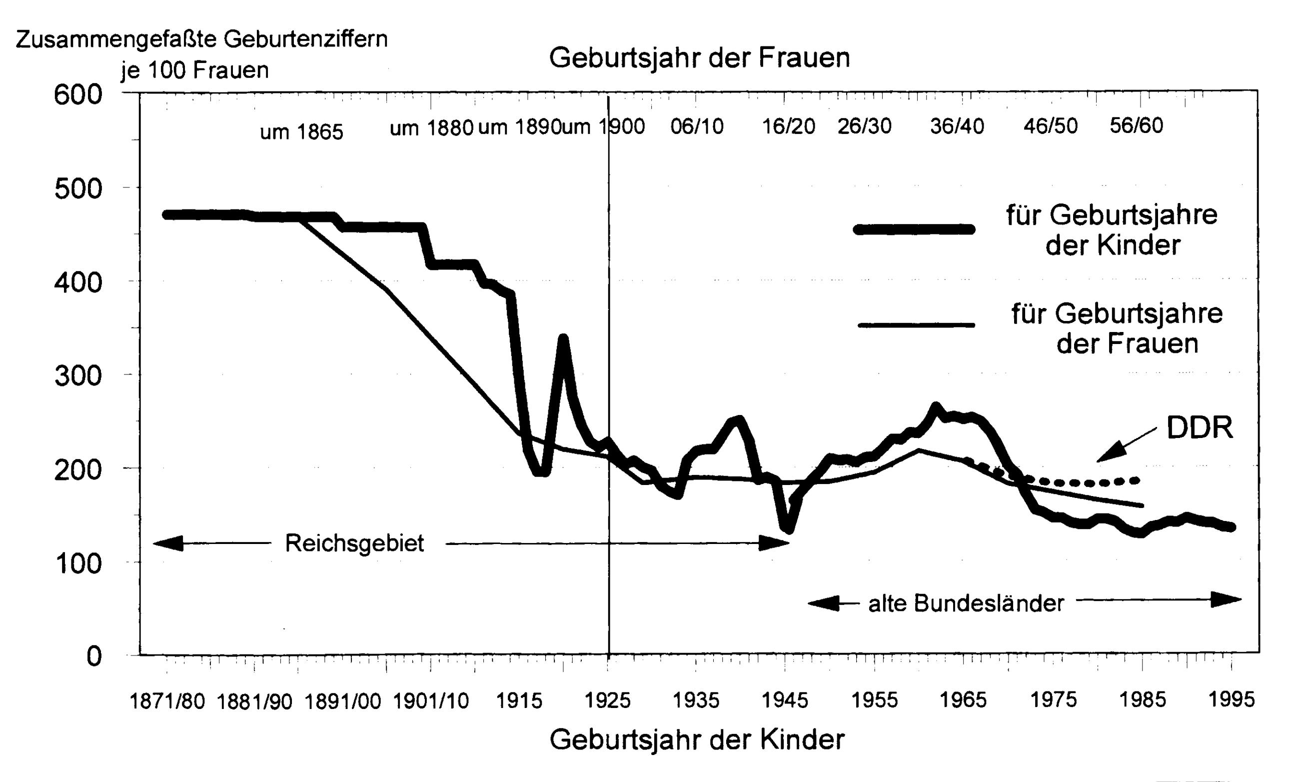
Aufgrund der bevölkerungspolitischen Maßnahmen der DDR im Jahr 1976 stieg die zusammengefaßte

[4]) Zahlen nach Statistisches Bundesamt, vgl. Grünheid, E./ Mammey, U. (1997), Bericht 1997 über die demographische Lage in Deutschland, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 4/22.

[5]) Absolute Geburtenzahlen sind auch immer Ausdruck der aktuellen Altersstruktur und damit des Umfangs der Elterngeneration. Daher ist zur Beurteilung der langfristigen Fertilitätsentwicklung und des generativen Verhaltens auf Indikatoren zurückzugreifen, welche um solche Verzerrungen bereinigt sind. Hier werden als Indikatoren der Geburtenhäufigkeit die Nettoreproduktionsziffer (NRZ), die zusammengefaßte Geburtenziffer (TFR) und die Kohortenfertilitätsrate (CFR) betrachtet. Die NRZ und die TFR sind hypothetische Maße des „Geburtenverhaltens" der weiblichen Bevölkerung. Die Nettoreproduktionsziffer gibt an, in welchem Maße eine Töchtergeneration die Müttergeneration ersetzt. Erreicht sie den Wert 1, wird eine Frauengeneration durch die Töchtergeneration vollständig ersetzt. Die zusammengefaßte Geburtenziffer gibt an, wie viele Kinder von 1000 Frauen im Verlaufe ihres Lebens geboren würden, wenn sie ihr Leben lang sich den altersspezifischen Geburtenziffern des Beobachtungsjahres entsprechend verhielten und es keine Sterblichkeit gäbe. Wenn 1000 Frauen im Laufe ihres Lebens durchschnittlich etwa rund 2080 Kinder bekommen, so würde die Bevölkerung aufgrund ihrer Geburtenhäufigkeit weder wachsen noch schrumpfen. Die CFR gibt die tatsächliche Kinderzahl eines Frauenjahrgangs an.

Abbildung 1

Zusammengefaßte Geburtenziffern für die Kalenderjahre 1871 bis 1995 und endgültige Kinderzahl der 1865 bis 1960 geborenen Frauen



Quellen: Schwarz 1997 a), Tabellen 1 und 2; BiB-H210798A

Geburtenziffer dort bis 1,9 im Jahr 1980 kurzfristig an und ist seitdem rückläufig. 1989 hatte sich das Geburtenniveau in beiden Teilen Deutschlands mit einem Wert von 1,4 für Westdeutschland und 1,6 für die DDR wieder stark angenähert. Mit den seit 1989 sich abzeichnenden tiefgreifenden Umwälzungen haben die Menschen in den neuen Ländern ihre Verhaltensweisen stark geändert. So gingen 1991 gegenüber 1990 in den neuen Ländern die Eheschließungen auf die Hälfte, die Ehescheidungen um 72 v. H. und die Geburten um 40 v. H. zurück. Der Tiefstpunkt der Erstheirats- und der Scheidungshäufigkeit wurde bereits 1991, das niedrigste Geburtenniveau 1994 erreicht. Seitdem nähern sich die ostdeutschen demographischen Werte den westdeutschen an.

2.2 Indikatoren der Geburtenhäufigkeit seit 1950

2.2.1 Geburtenniveau in Ost- und Westdeutschland

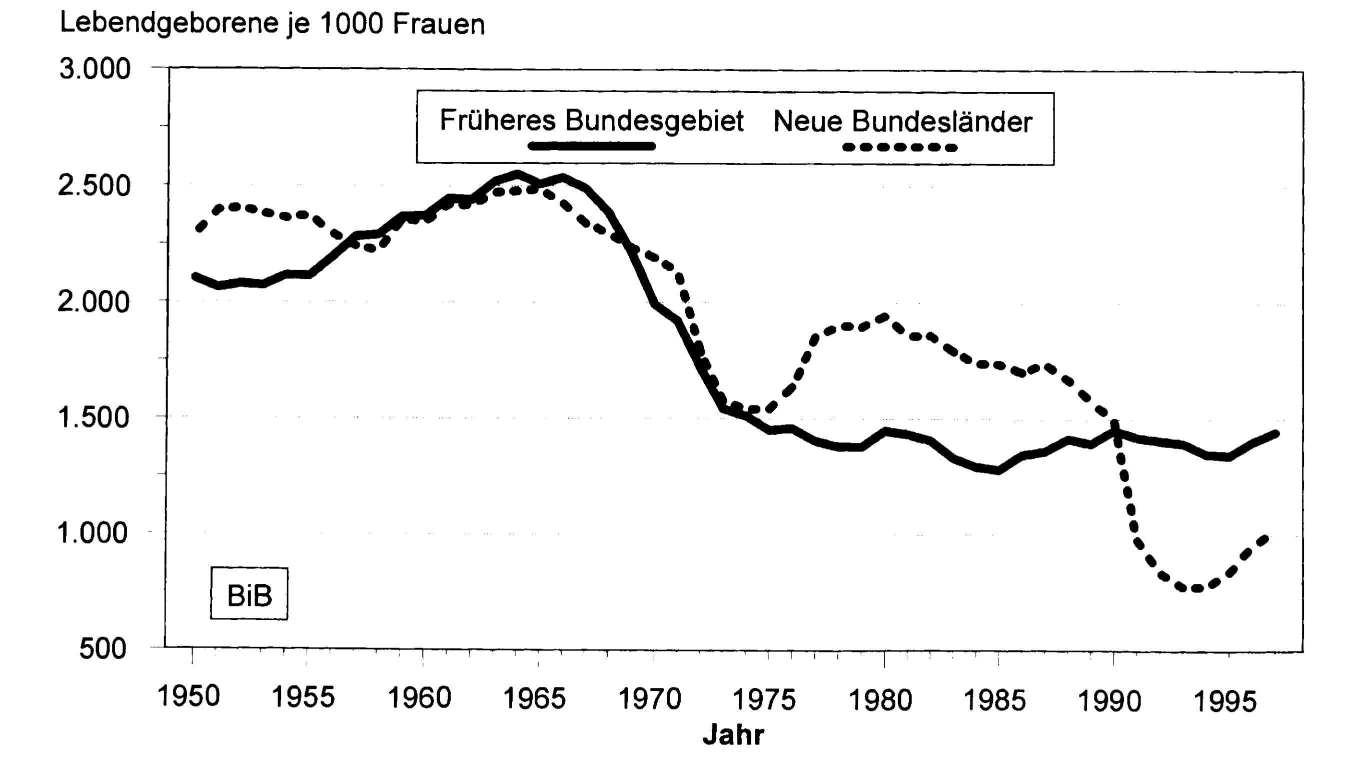
Abbildung 2 „Zusammengefaßte Geburtenziffern, 1950–1997" zeigt die Entwicklung der Geburtenhäufigkeit anhand des Indikators der Gesamtfruchtbarkeitsziffer (TFR) in beiden Teilen Deutschlands: Zwischen 1965 und 1975 ist eine gleich verlaufende Abnahme der TFR um etwa ein Drittel festzustellen. Danach stieg die TFR in der DDR kurzfristig wieder an (um fast ein Viertel), während sie im früheren Bundesgebiet stagnierte. Mitte der 80er Jahre ging die TFR im früheren Bundesgebiet leicht zurück, nach 1985 ist hier wieder ein leichter Anstieg zu beobachten. Zusammenfassend kann für das frühere Bundesgebiet von einer Stagnation des Geburtenniveaus um eine TFR von 1,4 gesprochen werden. In der DDR ist seit Beginn der 80er Jahre ein stetiger Rückgang zu verzeichnen. 1990 hatte sich die TFR im früheren Bundesgebiet und in der DDR – trotz des unterschiedlichen Verlaufs – wieder fast angeglichen (1,45 bzw. 1,52). Danach halbierte sich die TFR in den neuen Ländern. Seit 1995 ist wieder ein Anstieg der TFR im Beitrittsgebiet festzustellen, von 0,77 im Jahr 1994 auf 0,84 im Jahr 1995, 0,95 im Jahr 1996 und auf fast 1,0 1997 (vgl. Abbildung 2).

1996 betrug die Nettoreproduktionsziffer (NRZ) im früheren Bundesgebiet 0,66/1, in den neuen Ländern und Berlin (Ost) 0,44/1, für Deutschland insgesamt 0,62/1[6]). Die Müttergeneration in Deutschland wurde also 1996 – unter den gegebenen Sterblichkeitsbedingungen – zu rund 60 v. H. durch die folgende Töchtergeneration ersetzt. In der DDR lag die NRZ in fast allen Jahren höher als im früheren Bundesgebiet; der massive Geburtenrückgang seit 1990 bewirkte, daß in den neuen Ländern die NRZ erheblich unter

[6]) Vorläufige Ergebnisse.

Abbildung 2

Zusammengefaßte Geburtenziffern, 1950 bis 1997



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Tabelle 1

Indikatoren der Geburtenhäufigkeit, 1950 bis 1996

Jahr	Früheres Bundesgebiet		Neue Länder und Berlin (Ost)		Deutschland insgesamt	
	TFR	NRZ	TFR	NRZ	TFR	NRZ
1950	2,09	0,93	2,37	1,13	n.a.	n.a.
1960	2,36	1,10	2,33	1,07	n.a.	n.a.
1970	2,01	0,95	2,19	1,04	n.a.	n.a.
1975	1,45	0,68	1,54	0,73	n.a.	n.a.
1980	1,44	0,68	1,94	0,93	n.a.	n.a.
1985	1,28	0,60	1,73	0,83	n.a.	n.a.
1990	1,45	0,69	1,52	0,73	1,45	0,70
1995	1,34	0,64	0,84	0,40	1,25	0,60
1996	1,39	0,66	0,93	0,44	1,29	0,62

Quelle: Statistisches Bundesamt, zitiert nach Grünheid, E./Mammey, U. (1997)

der im früheren Bundesgebiet liegt: 1994 sind nur rund ein Drittel (NRZ = 0,37) der zum Generationenersatz erforderlichen Töchter geboren wurden. Allerdings weist seitdem die NRZ in den neuen Ländern wieder nach oben.

Die Betrachtung der absoluten Geborenenzahlen seit 1950 zeigt den massiven Geburtenrückgang in beiden Teilen Deutschlands seit Mitte der 60er Jahre. Waren in den 50er und 60er Jahren in Deutschland jährlich noch weit über 1 Million Geburten zu verzeichnen, so verringerte sich die Zahl der jährlich Geborenen zwischen 1965 und 1975 erheblich.

Im früheren Bundesgebiet stabilisierten sich die Geburtenzahlen Mitte der 70er Jahre auf dem erreichten niedrigen Niveau, fielen bis Mitte der 80er Jahre auf den bisherigen Tiefststand (1985: etwa 586 000) und stiegen danach bis Anfang der 90er Jahre an: auf knapp 730 000 im Jahr 1990. Bis 1995 ging die Zahl der jährlich Geborenen im früheren Bundesgebiet erneut zurück, 1996 und 1997 sind wieder Anstiege zu verzeichnen: von rund 681 000 im Jahr 1995 stieg die Zahl auf etwa 702 000 im Jahr 1996, ein Plus von 2,8 v. H., und 1997 ist ein weiterer Anstieg der Geburten um knapp 10 000 (oder circa 2 v. H.) auf rund 711 000 registriert. In der DDR nahm die Geburtenhäufigkeit schon in den 70er Jahren erneut zu, verharrte zu Beginn der 80er Jahre auf dem Niveau von etwa 240 000 und ging dann gleichmäßig bis 1989 auf knapp 200 000 zurück. Ab 1990 kam es in den neuen Ländern zu einem massiven Geburtenrückgang: Innerhalb von 5 Jahren verringerte sich die Zahl der jährlich Geborenen um fast zwei Drittel, auf rund 78 000 im Jahr 1994. Danach ist hier wieder ein Anstieg der Geborenenzahlen festzustellen, die 1996 bereits über 90 000, 1997 nahe 100 000 lagen.

Die Gesamtzahl der in Deutschland Geborenen schwankte in den 80er Jahren jährlich zwischen 800 000 und 900 000 und sank erst in Folge des star-

Tabelle 2

Geburtenentwicklung in Deutschland, 1950 bis 1997

Jahr	Lebendgeborene		
	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder und Bln. (Ost)	Insgesamt
1950	812 835	303 886	1 116 721
1955	820 128	293 280	1 113 408
1960	968 629	292 985	1 261 614
1965	1 044 328	281 058	1 325 386
1970	810 808	236 929	1 047 737
1975	600 512	181 789	782 301
1980	620 657	245 132	865 789
1981	624 557	237 543	862 100
1982	621 173	240 102	861 275
1983	594 177	233 756	827 933
1984	594 157	228 135	822 292
1985	586 155	227 648	813 803
1986	625 963	222 269	848 232
1987	642 010	225 959	867 969
1988	677 259	215 734	892 993
1989	681 537	198 922	880 459
1990	727 199	178 476	905 675
1991	722 250	107 769	830 019
1992	720 794	88 320	809 114
1993	717 915	80 532	798 447
1994	690 905	78 698	769 603
1995	681 374	83 847	765 221
1996	702 688	93 325	796 013
1997	711 600	98 500	810 100

Quelle: Statistisches Bundesamt 1998

ken Geburtenrückgangs in den neuen Ländern unter 800 000. 1996 ist sie erstmals seit 1990 gegenüber dem Vorjahr wieder angestiegen: Es wurden in Ost- und Westdeutschland rund 796 000 Geburten registriert, das sind über 30 000 (oder 4 v. H.) mehr als 1995, als mit circa 765 000 Geborenen der bisherige Tiefststand in Gesamtdeutschland zu verzeichnen war. Diese positive Tendenz hat sich auch 1997 fortgesetzt. 1997 wurden in Deutschland insgesamt rund 810 000 Kinder geboren, das ist gegenüber dem Vorjahr ein Zuwachs von etwa 2,7 v. H. Trotz des Anstiegs in den Jahren 1996 und 1997 sind dies aber immer noch knapp 100 000 weniger Geburten als 1990 (rund 905 000). Wenn sich die jüngst feststellbare Zunahme der Geburtenhäufigkeit in Ostdeutschland stabilisiert, könnte in den nächsten Jahren die 800 000-Grenze überschritten bleiben. Allerdings liegen die Geborenenzahlen in Ostdeutschland 1997 immer noch um mehr als die Hälfte unter der 1989 in der DDR registrierten Anzahl von knapp 200 000.

2.2.2 Geburtenniveau deutscher und ausländischer Staatsangehöriger seit 1970

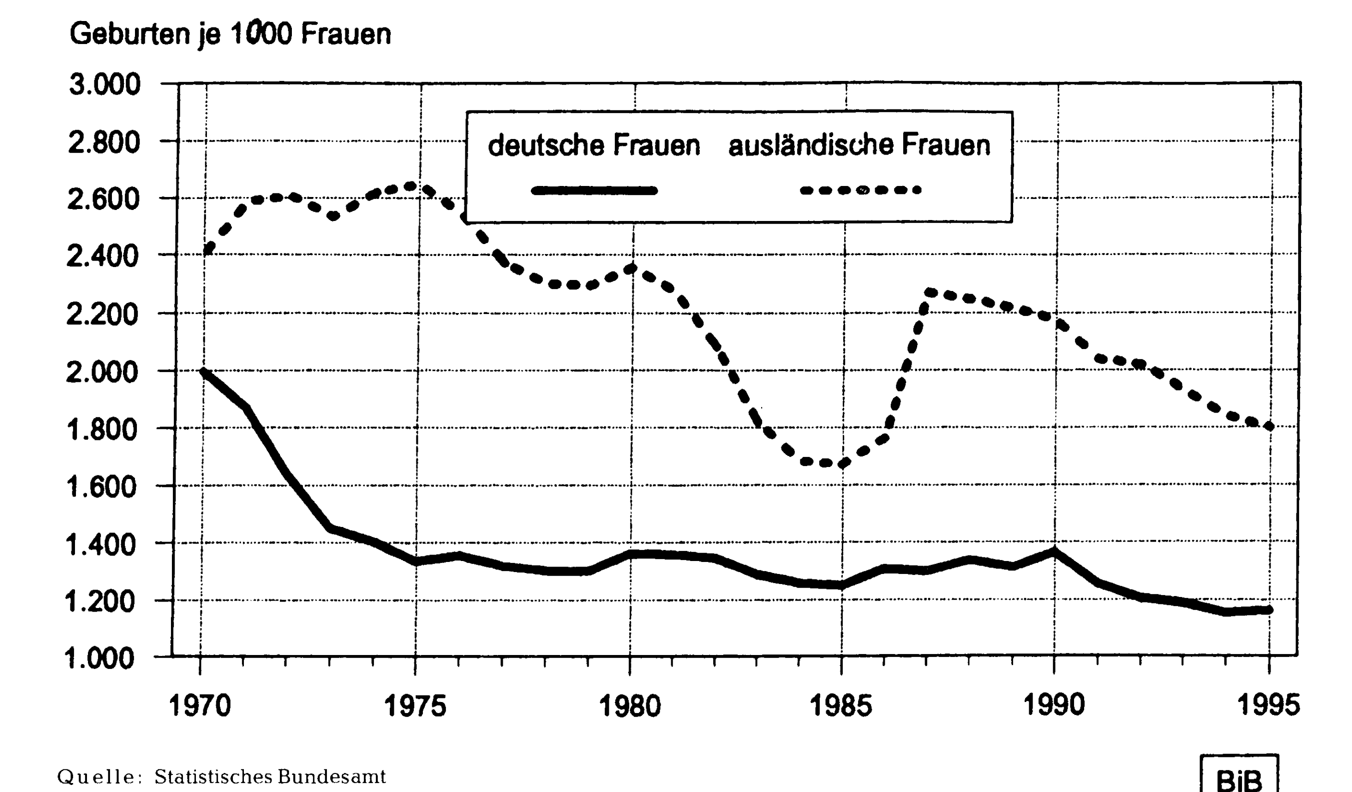
Während für die deutsche Wohnbevölkerung der Generationenersatz zu keinem Zeitpunkt seit 1970 mehr erreicht wurde, die TFR seit 1975 unter dem Wert 1,4 lag und nach 1990 sogar unter 1,2 fiel, überschritt die ausländische Wohnbevölkerung den Generationenersatz bis Anfang der 90er Jahre, liegt aber seitdem ebenfalls darunter (vgl. Abbildung 3).

Der in Abbildung 3 dargestellte U-förmige Kurvenverlauf um das Jahr 1985 beruht auf einem – bei der Volkszählung 1987 aufgedeckten – Fortschreibungsfehler hinsichtlich der Zahl der ausländischen Frauen im Alter von 15 bis 50; die für 1987 festgestellte Geburtenziffer dürfte in etwa dem tatsächlichen Niveau entsprechen. Die TFR der Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Deutschland ist also durchschnittlich um mehr als ein Drittel höher als die der deutschen Frauen. Sie verringert sich seit Mitte der 80er Jahre langsam aber stetig und erreichte 1995 den Wert 1,8.

Überdies unterscheidet sich die Geburtenentwicklung zwischen den einzelnen Zuwanderergruppen erheblich: die TFR bei Griechinnen, Italienerinnen und Portugiesinnen lag noch zu Beginn der 80er Jahre erheblich über der deutscher Frauen, mittlerweile unterscheidet sie sich nicht mehr. Bei Spanierinnen liegt sie sogar nur noch halb so hoch. Dahingegen verzeichneten Frauen der beiden größten Zuwanderergruppen in Deutschland (aus der Türkei und aus Jugoslawien) zwar auch einen erheblichen Rückgang der TFR, diese liegt aber immer noch so hoch, daß die durchschnittliche TFR aller Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit den Wert 1,8 behält (bei Frauen mit türkischer Staatsangehörigkeit lag die TFR im Jahr 1993 bei etwa 2 500).

Abbildung 3

Zusammengefaßte Geburtenziffern der deutschen und ausländischen Frauen – Früheres Bundesgebiet bzw. ab 1991 Deutschland, 1970 bis 1995



Quelle: Statistisches Bundesamt

[1]) Lebendgeborene je 1 000 Frauen im Alter zwischen 15 und 50 Jahren.

Tabelle 3

Lebendgeborene nach der Staatsangehörigkeit, 1975 bis 1996

Jahr	Lebendgeborene mit deutscher Staatsangehörigkeit			davon			Lebendgeborene mit ausländischer Staatsangehörigkeit		
	Anzahl 1 000	Anteil an allen Lebend-geborenen %	rohe Geburten-ziffer[1] ‰	Beide Eltern bzw. nicht-verheiratete Mutter deutsch 1 000	Vater deutsch Mutter Ausländerin 1 000	Vater Ausländer Mutter deutsch 1 000	Anzahl 1 000	Anteil an allen Lebend-geborenen %	rohe Geburten-ziffer[2] ‰
	Früheres Bundesgebiet								
1975	504,6	*84,0*	8,7	481,8	10,9	11,9	95,9	*16,0*	24,1
1976	515,9	*85,6*	8,9	491,5	11,7	12,7	87,0	*14,4*	22,5
1977	504,1	*86,6*	8,8	479,2	11,7	13,2	78,3	*13,4*	20,2
1978	501,5	*87,0*	8,7	475,9	11,9	13,7	75,0	*13,0*	18,3
1979	506,4	*87,0*	8,8	480,1	12,0	14,3	75,6	*13,0*	18,4
1980	540,0	*87,0*	9,4	511,7	12,4	15,8	80,7	*13,0*	18,2
1981	544,5	*87,2*	9,5	514,8	12,6	17,2	80,0	*12,8*	17,2
1982	548,2	*88,3*	9,6	518,3	12,4	17,5	73,0	*11,7*	15,5
1983	532,7	*89,7*	9,4	503,7	11,9	17,1	61,5	*10,3*	13,3
1984	529,4	*90,6*	9,3	501,2	11,6	16,6	54,8	*9,4*	12,2
1985	532,4	*90,8*	9,4	503,8	11,6	17,0	53,8	*9,2*	12,1
1986	567,3	*90,6*	10,0	537,4	12,2	17,6	58,7	*9,4*	12,8
1987	574,8	*89,5*	10,1	543,6	12,8	18,5	67,2	*10,5*	16,2
1988	603,7	*89,1*	10,6	571,0	13,4	19,3	73,5	*10,9*	16,6
1989	601,7	*88,3*	10,5	568,2	14,2	19,3	79,9	*11,7*	17,1
1990	640,9	*88,1*	11,1	604,4	15,7	20,7	86,3	*11,9*	16,4
1991	632,7	*87,6*	10,8	595,2	16,8	20,7	89,5	*12,4*	15,8
	Deutschland								
1991	739,3	*89,1*	10,0	700,6	17,2	21,5	90,8	*10,9*	15,7
1992	709,0	*87,6*	9,5	668,6	18,6	21,7	100,1	*12,4*	15,8
1993	695,6	*87,1*	9,4	653,4	20,2	21,9	102,9	*12,9*	15,0
1994	668,9	*86,9*	9,0	625,0	21,6	22,2	100,7	*13,1*	14,3
1995	665,5	*87,0*	8,9	618,1	23,9	23,5	99,7	*13,0*	13,8
1996	689,8	*86,7*	–	636,4	27,2	26,2	106,2	*13,3*	–

[1]) Anzahl der Lebendgeborenen mit deutscher Staatsangehörigkeit auf 1 000 Einwohner mit deutscher Staatsangehörigkeit.
[2]) Anzahl der Lebendgeborenen mit ausländischer Staatsangehörigkeit auf 1 000 Einwohner mit ausländischer Staatsangehörigkeit.

Quelle: Statistisches Bundesamt, zitiert nach Grünheid, E./Mammey, U. (1997)

Mit deutscher Staatsangehörigkeit[7]) wurden 1996 insgesamt knapp 690 000 Menschen geboren, gegenüber dem Vorjahr eine Zunahme um 3,6 v. H. Etwa 106 000 Geborene erhielten eine ausländische Staatsangehörigkeit, das sind 6,5 v. H. mehr als 1995. Damit ergab sich 1996 unter 100 Geborenen ein Verhältnis von 87 deutschen und 13 ausländischen Staatsangehörigen.

Der Anteil der Geborenen mit ausländischer Staatsangehörigkeit[8]) an allen in Deutschland Geborenen[9]) lag zu Beginn der 60er Jahre mit circa 11 000 Geburten bei lediglich rund 1 v. H. Er verzehnfachte sich bis Anfang der 70er Jahre und erreichte 1974 mit rund 108 000 Geburten einen Anteil von rund 17 v. H. Danach sank die Zahl der Geborenen mit ausländischer Staatsangehörigkeit bis 1978 wieder auf unter 75 000; ihr Anteil an allen Geborenen blieb aber noch bis Anfang der 80er Jahre konstant (ca. 13 v. H.), da auch die Geburtenhäufigkeit bei deutschen Staatsangehörigen zurückging. Bis Mitte der 80er Jahre sank die Anzahl der Geborenen mit ausländischer Staatsangehörigkeit weiter und erreichte 1985 mit rund 50 000 einen Tiefststand. Seitdem stieg die Anzahl wieder und lag 1996 bei rund 106 000 (prozentualer Anteil weiterhin bei über 13 v. H.) (vgl. Tabelle 3).

Seit den 70er Jahren haben zwischen rund 13 und 16 v. H. aller Geborenen eine nichtdeutsche Staatsangehörigkeit. Ihr Anteil liegt in allen Jahren, zum Teil deutlich, über dem Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an der Gesamtbevölkerung in Deutschland. Betrachtet man zusätzlich die Geborenen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die in Ehen und Lebensgemeinschaften geboren werden, in denen ein Partner eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt, so erhöht sich die entsprechende Anzahl der Geborenen noch einmal erheblich: 1996 hatten zusätzlich zu den rund 106 000 Geborenen mit ausländischer Staatsangehörigkeit noch einmal rund 53 000 der Geborenen mit deutscher Staatsangehörigkeit (= 7,7 v. H.) entweder einen Vater oder eine Mutter mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Es wurden insgesamt rund 133 000 Geborene von Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit zur Welt gebracht.

2.3 Gründe für den Rückgang der Geburtenhäufigkeit

Der Rückgang der Geburtenhäufigkeit unter das Generationenersatzniveau folgt in Deutschland einem säkularen Trend. Ab den Geburtsjahrgängen 1880/81 sind in keiner Kohorte ausreichend Kinder geboren worden, um die Elterngeneration zu ersetzen. Lag die Lebendgeborenenzahl je Frau im Jahr 1856 noch bei durchschnittlich über 5, ging sie bis in die 20er Jahre auf etwa 2 Kinder zurück. In diesem Bereich schwankte die Zahl bis nach dem Zweiten Weltkrieg, um danach bis heute auf etwa 1,3 je Frau abzusinken. Auch geburtenfördernde staatliche Maßnahmen führten lediglich zu einem kurzfristigen Anstieg der Periodenfertilität, der auf einem „Timing-Effekt" beruhte: Es wurde jünger geheiratet, Kinder wurden früher und in kürzeren Abständen geboren. Der dauerhafte Rückgang der Geburtenhäufigkeit führt zu einer immer stärkeren Verringerung der jüngeren gegenüber vorangegangenen (älteren) Jahrgängen mit dem Resultat einer dauerhaften Alterung der Bevölkerung.[10])

Die sich in den oben genannten Zahlen widerspiegelnden Verhaltensänderungen sind multikausal bedingt. Es werden als Gründe für den langfristigen Rückgang der Geburtenhäufigkeit die Absicherung der individuellen Lebensrisiken durch den Sozial- und Wohlfahrtsstaat, die Übernahme von Familienfunktionen (wie z. B. die Unterstützung und Pflege Älterer) durch staatliche Einrichtungen, die Relativierung traditioneller Werte und Normen genannt.[11])

Der Zwang zur Anpassung der Ausbildungs- und Erwerbsbiographien an die Vorgaben des Arbeitsmarktes (Zusammenhang von Fertilität, räumlicher Mobilität und beruflicher Flexibilität) sowie die steigende Erwerbs- und Bildungsbeteiligung[12]) von Frauen (mit der sich stellenden Vereinbarkeitsproblematik) werden zur Erklärung der dauerhaft niedrigen Geburtenhäufigkeit ebenso angeführt. Zusammenfassend kann einerseits eine Verschiebung des generativen Wertgefüges, andererseits eine Steigerung der sogenannten „Opportunitätskosten"[13]) von Kindern (bei Männern wie Frauen) festgestellt werden.

---

[7]) Kinder erhalten bei der Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn ihr Vater, ihre Mutter oder beide Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen. In Deutschland geborene Kinder erhalten die ausländische Staatsangehörigkeit, wenn bei ehelichen Kindern beide Eltern (bei nichtehelichen Kindern die Mutter) eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen. Eheliche Kinder aus deutsch-ausländischen Partnerschaften erhalten die deutsche Staatsangehörigkeit. Bei nichtehelichen Kindern erhält das Kind die Staatsangehörigkeit der Mutter. Bis 1974 erwarben mit Geburt nur solche ehelichen Kinder die deutsche Staatsangehörigkeit, die einen deutschen Vater hatten.

[8]) Vgl. hierzu Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.) (1997), Migration und Integration in Zahlen. Ein Handbuch, Bonn, Kapitel 1.1, S. 25 ff.; Grünheid, E./Mammey, U. (1997), Bericht 1997...a.a.O.; Schwarz, K. (1997 a), Die Ausländer in Deutschland – Demographische Aspekte (Gutachten für die Expertenkommission zur Erstellung des sechsten Familienberichts der Bundesregierung), Wiesbaden.

[9]) Zur Abgrenzung „deutsche" und „ausländische" Staatsangehörigkeit vgl. oben, Anmerkung 8. Bei Zeitreihenbetrachtung ist der geänderte Gebietsstand zum 3. Oktober 1990 und die dadurch geänderten Bezugsgrößen zu beachten. Die Geburtsstatistik gibt nur über die in Deutschland geborenen Kinder ausländischer Staatsangehöriger Auskunft, die nicht mit der Zahl der in Deutschland lebenden Kinder ausländischer Staatsangehöriger verwechselt werden darf.

[10]) Vgl. Höhn, C./Schulz, R. (1992), Soziodemographische Entwicklungen und gesellschaftliche Differenzierung, in: Glatzer, W. (Hrsg.) (1992), Entwicklungstendenzen der Sozialstruktur, Frankfurt, S. 108.

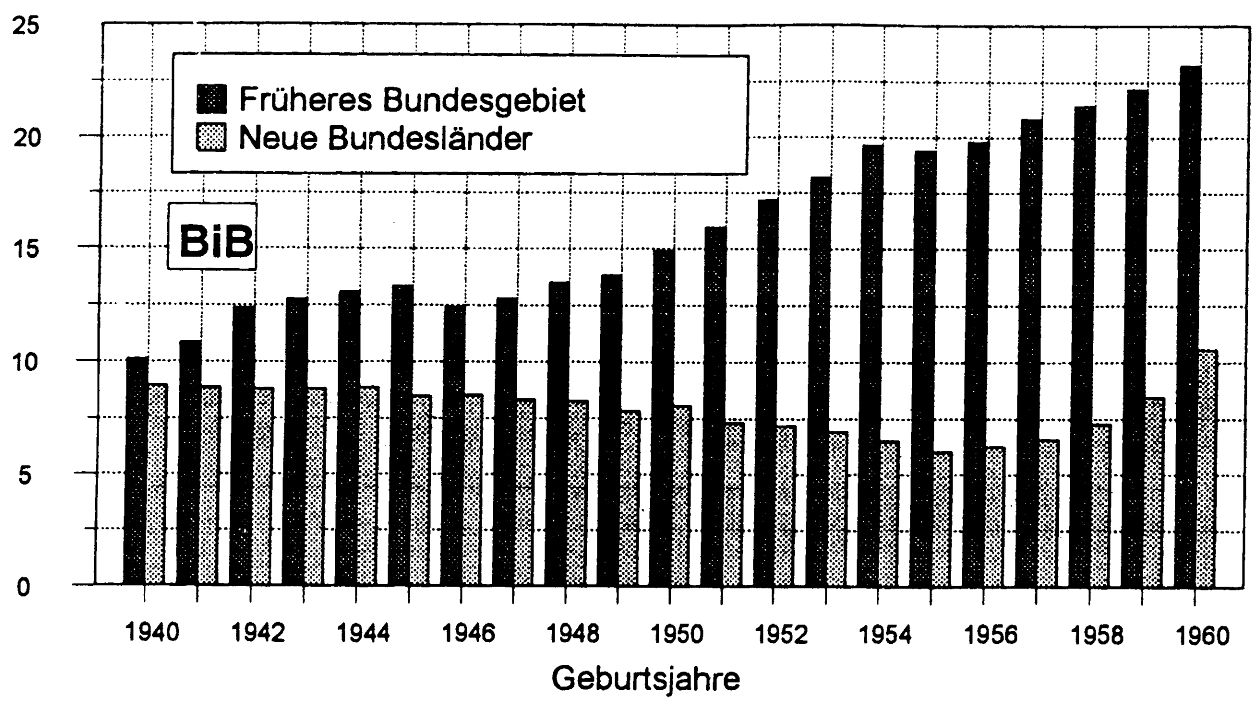
[11]) Vgl. Schwarz, K. (1997 b), 100 Jahre Geburtenentwicklung, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 4/22, S. 489–490.

[12]) Vgl. Klein, T. (1993), Bildungsexpansion und Geburtenrückgang, in: Diekmann, A./Weick, S. (Hrsg.) (1993), Der Familienzyklus als sozialer Prozeß, Berlin, S. 285–307.

[13]) Eine jüngst vorgestellte Studie des Schweizer Bundesamtes für Sozialversicherung beziffert die direkten und die sogenannten Opportunitätskosten eines Kindes bis zum 20. Lebensjahr auf zusammen fast 1 Mio. DM. Vgl. Bauer, T. (1998), Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der Neunziger Jahre, (Studie im Auftrag des Schweizer Bundesamtes für Sozialversicherung), Bern.

Abbildung 4

Kinderlosigkeit von Frauen der Geburtsjahrgänge 1940 bis 1960



Quelle: Statistisches Bundesamt

Statistisch eindeutig ist der von Kohorte zu Kohorte stetig steigende Anteil von kinderlosen Frauen (Jahrgang 1935: 9,2 v. H., Jahrgang 1945: 12,7 v. H., Jahrgang 1950: 14,8 v. H., Jahrgang 1955: 20,6 v. H., Jahrgang 1960: voraussichtlich 23 v. H.), der eine zunehmende Polarisierung der Bevölkerung in eine Gruppe mit und in eine Gruppe ohne Kinder zur Folge hat (vgl. Abbildung 4).[14])

Innerhalb der Gruppe mit Kindern überwiegt nach wie vor die 2-Kinder-Familie (43,6 v. H.), während die 1-Kind-Familie leicht abnimmt (36,2 v. H.). Der Anteil der Familien mit drei und mehr Kindern ist weiterhin rückläufig (20,1 v. H.).[15])

Das gestiegene Alter der Mütter bei einer ersten oder weiteren Geburt trägt zur Dauerhaftigkeit der Fertilitätsreduktion bei: Die altersspezifischen Geburtenziffern im früheren Bundesgebiet zeigen seit 1970 einen starken Rückgang (um etwa zwei Drittel) der Geborenenzahlen in den Altersgruppen unter 25, einen erheblichen Rückgang in der Altersgruppe der 25- bis 30jährigen (um etwa ein Viertel) und einen nur schwachen Anstieg in der Altersgruppe der 30- bis 35jährigen (um etwa 7 v. H.)

In der DDR zeigen die altersspezifischen Geburtenziffern bis Ende der 80er Jahre eine ähnliche Verschiebung, die allerdings wesentlich geringer ausgeprägt ist; nach 1990 setzte hier der schon erwähnte rapide Rückgang der Geburtenziffern insbesondere in den Altersgruppen bis 30 ein; in den Altersgruppen darüber war der Rückgang nur gering (vgl. Tabelle 4).

Darüber hinaus ist auf die bis in die 80er Jahre rückläufige Heiratsneigung in Ost- und Westdeutschland hinzuweisen. In den neuen Ländern kam es nach 1990 zusätzlich zu einer Halbierung der Erstheiratsziffer. Ebenso ist ein erheblicher Anstieg des Erstheiratsalters zu beobachten (vgl. Tabelle 5).

Die Zahl der Scheidungen hat sich in Westdeutschland zwischen 1980 bis 1996 um etwa 50 v. H. erhöht. In Ostdeutschland erhöhte sie sich ebenfalls bis Ende der 80er Jahre um etwa ein Viertel; danach sank sie – im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung – erheblich (vgl. Tabelle 6).

---

[14]) Vgl. Grünheid, E./Mammey, U. (1997), Bericht 1997... a.a.O.; Birg, H./Filip, D./Flöthmann, E.-J. (1990), Paritätsspezifische Kohortenanalyse des generativen Verhaltens in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Materialien des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, Bd. 30, Universität Bielefeld. Siehe auch Dorbritz, J./Schwarz, K. (1996), Kinderlosigkeit in Deutschland – ein Massenphänomen? Analysen zu Erscheinungsformen und Ursachen, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 3/21, S. 231–261.

[15]) Vgl. Birg, H. (1993), Entwicklung der Familienstrukturen und ihre Auswirkungen auf die Belastungs- bzw. Transferquotienten zwischen den Generationen; Studienbericht im Auftrag der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Demographischer Wandel", S. 41.

Tabelle 4

Altersgruppenspezifische Geburtenziffern, 1970 bis 1995

Altersgruppe	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	Früheres Bundesgebiet									
unter 20	180,5	109,0	76,7	41,3	56,4	60,0	61,7	57,5	52,9	49,6
20 bis 25	626,2	439,1	405,3	289,9	281,0	276,9	277,4	275,3	268,6	262,3
25 bis 30	580,4	492,5	533,1	503,5	544,3	518,5	495,8	486,2	458,3	448,6
30 bis 35	377,5	269,0	307,6	319,1	401,9	397,8	396,3	401,6	395,3	401,6
35 bis 40	192,1	107,8	101,2	107,1	140,7	142,8	144,2	145,8	145,5	150,5
40 und älter ...	55,8	31,8	19,5	18,7	24,2	24,5	25,2	25,0	25,3	25,7
	Neue Länder und Berlin-Ost									
unter 20	394,7	310,3	358,3	280,6	104,6	88,6	65,8	48,6	42,5	40,5
20 bis 25	892,6	699,1	903,2	799,0	671,1	445,4	349,6	294,9	267,9	268,2
25 bis 30	510,8	347,7	473,5	453,0	504,3	297,0	270,5	281,2	296,2	333,9
30 bis 35	266,6	128,9	158,1	154,5	176,7	102,0	101,8	107,8	118,4	142,4
35 bis 40	111,5	45,4	40,7	41,4	51,9	35,7	34,7	34,9	38,2	44,5
40 und älter ...	16,0	9,8	7,2	5,3	9,1	7,8	7,2	7,4	8,5	8,3

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 5

Indikatoren der Heiratshäufigkeit, 1950 bis 1996

Jahr	Eheschließungen je 1 000 Einwohner			Zusammengefaßte Erstheiratsziffer [1]): Von 100 Ledigen würden ... heiraten				Durchschnittliches Erstheiratsalter					
				Männer		Frauen		Männer			Frauen		
	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer und Berlin-Ost	Deutschland	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer und Berlin-Ost	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer und Berlin-Ost	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer und Berlin-Ost [2])	Deutschland	Früheres Bundesgebiet	Neue Bundesländer und Berlin-Ost [2])	Deutschland
1950	10,7	11,7	11,0	135		112		28,1	26,1		25,4	24,0	
1955	8,8	8,7	8,8	107	105	105	96	27,0	24,6		24,4	23,2	
1960	9,4	9,7	9,5	106	101	106	105	25,9	23,9		23,7	22,5	
1965	8,4	7,6	8,2	91	86	110	105	26,0	24,2		23,7	22,9	
1970	7,3	7,7	7,4	90	101	97	98	25,6	24,0		23,0	21,9	
1975	6,3	8,4	6,7	73	88	76	92	25,3	23,7		22,7	21,8	
1980	5,9	8,0	6,3	64	79	66	81	26,1	23,9		23,4	21,8	
1985	6,0	7,9	6,4	58	70	60	74	27,2	24,8		24,6	22,7	
1986	6,1	8,3	6,6	58	73	60	78	27,5	25,1		24,9	23,0	
1987	6,3	8,5	6,7	59	74	61	81	27,7	25,3		25,2	23,2	
1988	6,5	8,2	6,8	61	71	63	78	28,0	25,5		25,5	23,4	
1989	6,4	7,9	6,7	60	68	63	76	28,2	25,8		25,7	23,7	
1990	6,6	6,3	6,5	60	58	64	64	28,4	25,8		25,9	23,7	
1991	6,3	3,2	5,7	57	28	62	31	28,7	26,6	28,5	26,2	24,5	26,1
1992	6,2	3,1	5,6	56	28	62	32	29,0	27,1	28,8	26,5	25,1	26,4
1993	6,0	3,1	5,5	54	29	61	34	29,3	27,6	29,2	26,9	25,5	26,8
1994	5,9	3,4	5,4	54	32	60	38	29,6	28,0	29,4	27,2	26,0	27,1
1995	5,7	3,5	5,3	53	33	60	40	29,9	28,5	29,7	27,5	26,4	27,3
1996	5,6	3,5	5,2	57	33	61	41	30,1	29,0	30,0	27,7	26,7	27,6

[1]) Berechnungen des BiB.
[2]) Nach Berechnungsweise der Bundesstatistik.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Tabelle 6

Ehelösungen, 1950 bis 1996

Jahr	Früheres Bundesgebiet				Neue Bundesländer			
	Ehelösungen insgesamt	Darunter durch		Anteil der Ehescheidungen an den Ehelösungen in v. H.	Ehelösungen insgesamt	Darunter durch		Anteil der Ehescheidungen an den Ehelösungen in v. H.
		Ehescheidung	Tod eines Ehepartners			Ehescheidung	Tod eines Ehepartners	
1950	322 362	84 740	236 021	*26,3*	146 583	49 860	96 723	*34,0*
1955	313 526	48 277	264 666	*15,4*	123 008	25 736	97 272	*20,9*
1960	343 853	48 878	294 528	*14,2*	130 554	24 540	106 014	*18,8*
1965	375 110	58 728	316 071	*15,7*	131 973	26 576	105 397	*20,1*
1970	413 574	76 520	336 863	*18,5*	135 832	27 407	108 425	*20,2*
1975	442 257	106 829	335 325	*24,2*	145 288	41 632	103 656	*28,7*
1980	408 263	96 222	311 912	*23,6*	143 596	44 794	98 802	*31,2*
1985	425 810	128 124	297 542	*30,1*	140 143	51 240	88 903	*36,6*
1990	411 494	122 869	288 453	*29,9*	115 640	31 917	83 723	*27,6*
1991	414 472	127 341	286 979	*30,7*	90 207	8 976	81 216	*10,0*
1992	406 772	124 698	281 917	*30,7*	87 391	10 312	77 067	*11,8*
1993	425 807	138 064	287 525	*32,4*	93 885	18 361	75 521	*19,6*
1994	427 736	143 144	284 154	*33,5*	96 332	22 908	73 418	*23,8*
1995	434 381	147 945[1])	285 866	*34,1*	93 997	21 480[2])	72 512	*22,9*
1996	438 554	152 798[1])	285 111	*34,8*	93 421	11 752[2])	70 661	*24,4*

[1]) Ab 1995 einschließlich Berlin-Ost.
[2]) Ab 1995 ohne Berlin-Ost.
Quelle: Statistisches Bundesamt

Zu knapp jeder vierten der etwa 1,85 Millionen nichtehelichen Partnerschaften gehörten 1996 Kinder. Mehr als 80 v. H. der unverheirateten Eltern trennten sich nach einer Studie des Deutschen Jugendinstituts (1998) bereits vor dem 18. Lebensjahr der Kinder. Bei verheirateten Eltern waren es – trotz der gestiegenen Zahl der Ehelösungen – unter 20 v. H.[16])

Die höheren Geburtenziffern der Frauen ausländischer Staatsangehörigkeit ergeben sich im wesentlichen aus der gegenüber deutschen Staatsangehörigen nur halb so hohen Anzahl kinderloser Ehepaare und der fast dreimal höheren Anzahl der Familien mit drei oder mehr Kinder.[17])

2.4 Regionale Unterschiede

Die regionalen Unterschiede in der Geburtenhäufigkeit treten nicht zufällig auf, sondern verlaufen in Deutschland allgemein entlang dem siedlungsstrukturellen Gefälle: In hochverdichteten Regionen, dort insbesondere in Kernstädten, ist eine unterdurchschnittliche Geburtenhäufigkeit zu verzeichnen, in ländlich geprägten Regionen und in weniger verdichteten Umlandkreisen werden dagegen mehr Kinder geboren.

Für die höheren Geburtenzahlen in ländlichen Regionen dürften konventionelle Familientraditionen, in weniger verdichteten Umlandkreisen selektive Wanderungen ausschlaggebend sein: Stadt-Umland-Wanderungen sind eines der bedeutsamsten Wanderungsmuster für die Herausbildung der gegenwärtigen Siedlungsstruktur in den alten Ländern. Dieser Suburbanisierungsprozeß führt zu einem Bedeutungsgewinn des Umlandes und einem Bedeutungsverlust der Kernstädte. Wanderungsmotive sind in erster Linie die Wohnungsversorgung und das Wohnumfeld (familienfreundlich, naturnah, geringe ökologische Belastung). Oftmals ist die Randwanderung zudem mit der Schaffung von Wohneigentum verbunden. Die Suburbanisierung wird hauptsächlich von jungen Familien getragen. In Kauf genommen werden eine schlechtere Infrastruktur, Angewiesensein auf PKW, höhere Zeit-/ Wegekosten etc.

In der DDR zeigte sich bis 1989 dieser Zusammenhang ebenfalls: Er war dabei – wegen des Süd-Nord-Gefälles der Verdichtung – zugleich ein geographischer. Hohe Geburtenhäufigkeit konzentrierte sich

[16]) Vgl. Bien, W./Schneider, N. F. (Hrsg.) (1998), Kind ja, Ehe nein? (Deutsches Jugendinstitut, Familien-Survey Band 7), Studie im Auftrag des BMFSFJ, Opladen.
[17]) Vgl. hierzu die differenzierten Analysen von Schwarz, K. (1997 a), Die Ausländer in Deutschland ..., a.a.O., S. 21–33.

fast ausschließlich auf die nördlichen und mittleren Regionen der neuen Länder. Das dort erreichte Niveau wurde in den alten Ländern überhaupt nicht mehr erreicht. In diesen Regionen war der Rückgang nach 1989 um so ausgeprägter. Nunmehr haben im Beitrittsgebiet die ländlich geprägten Regionen eine unterdurchschnittliche und die hochverdichteten Regionen eine überdurchschnittliche Fertilität. In den Agglomerationen haben die Kernstädte – im Vergleich zu den Umlandregionen – eine höhere Fertilität. Erklärungsversuche des Fertilitätsrückgangs in den neuen Ländern in seiner räumlichen Ausprägung haben statistische Zusammenhänge ergeben mit der Verteilung anderer Merkmale: der ökonomischen Situation (Arbeitsmarkt, Einkommenserzielung), der Infrastruktur, der Siedlungsstruktur und der demographischen Situation. Die Ergebnisse bestätigen, daß die Fertilität dort am stärksten gesunken ist, wo eine schlechtere Infrastruktur vorhanden ist, wo die Einkommensdynamik geringer ist und wo das Arbeitsplatzrisiko höher ist. Regionen, die bisher stark agrarisch strukturiert waren, sind von diesen Rahmenbedingungen stärker betroffen gewesen. Dort reagierten die Menschen mit Wegzug oder Geburtenverzicht. Dies erklärt das Kippen der früheren räumlichen Gradienten der Fertilität.

2.5 Annahmen für die Zukunft

Die gemeinsame Geburtenhäufigkeit für Ost- und Westdeutschland wird voraussichtlich unter oder nahe bei der zuletzt im früheren Bundesgebiet verzeichneten liegen. Es ist zu erwarten, daß eine sich weiter abschwächende Nettomigration den Rückgang der Geburtenhäufigkeit verstärken wird (Zuwanderer verstärkten aufgrund ihrer Altersstruktur sowie ihres generativen Verhaltens das Fertilitätsniveau in Deutschland erheblich). Außerdem beeinflußt der Rückgang der Heiratsneigung ebenso die regressive Geburtenentwicklung[18]) wie die steigende Zahl zeitlebens kinderlos bleibender Frauen, deren Anteil sich für den Geburtsjahrgang 1960 voraussichtlich auf etwa 23 v. H. belaufen wird; das ist z. B. gegenüber den Frauen des Geburtsjahrgangs 1945, die schon zentral den Geburtenrückgang Ende der 60er Jahre mitgetragen haben, noch einmal eine Verdoppelung. Unter Berücksichtigung der weiterhin zunehmenden Anteile von Frauen mit höheren Bildungsabschlüssen in den Geburtsjahrgängen ab 1960[19]) und der höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen dieser Geburtsjahrgänge ist damit zu rechnen, daß das künftige Geburtenniveau niedrig sein dürfte und tendenziell eher ein fortgesetztes Sinken als eine künftige Steigerung zu erwarten ist.

Das Geburtenniveau in den neuen Ländern wird sich aller Voraussicht nach tendenziell dem in Westdeutschland vorfindlichen angleichen. In absehbarer Zeit erwarten dieses Grünheid/Schulz (1996). Hof (1994) rechnet mit einem Ansteigen der TFR in den neuen Ländern auf 1,2 Kinder je Frau bis zum Jahr 2010, Landwehrkamp (1995) mit einer Angleichung der Fertilität ebenfalls bis 2010, wobei allerdings die absolute Anzahl der Geburten in den neuen Ländern aufgrund der dann vorfindlichen Anzahl der Frauen im Alter von 15 bis 45 Jahren niedrig bleiben wird. Münz/Ulrich (1994) rechnen mit einer Angleichung der Kohortenfertilität in Niveau und Altersverteilung der Gebärenden ab dem Geburtsjahrgang 1980, also auch bis etwa 2010. Das Geburtenniveau der Zugewanderten gleicht sich im Integrationsprozeß dem der ansässigen Bevölkerung an. Für die Zukunft kann daher eine weitere Tendenz der TFR ausländischer Frauen nach unten erwartet werden.

Bei langfristigen Modellrechnungen zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung haben die jeweiligen Annahmen zur Fertilität tendenziell den größten Einfluß auf die prognostizierte Bevölkerung, da sie nicht nur die Zahl der Kinder, sondern auch die der Kindeskinder (Multiplikatoreffekt) betreffen. Die Entwicklung der Geburtenziffern in Deutschland in diesem Jahrhundert war überaus bewegt, und es läßt sich daraus kein klarer Trend für die kommenden Jahrzehnte ablesen. Auch gibt es kein stichhaltiges theoretisches Konzept, welches eine deutliche Zu- oder Abnahme der Geburtenziffern in nächster Zeit implizierte. Die „demographische Transition", ein empirisch vielfach bestätigtes Konzept, das den Übergang von traditionell hohen Sterbe- und Geburtenziffern zu modernen niedrigen Ziffern beschreibt, war in Deutschland schon in den ersten Jahrzehnten unseres Jahrhunderts abgeschlossen, während sie in vielen Entwicklungsländern noch voll im Gange ist. Für die Zeit danach gibt es kein wirklich überzeugendes allgemeines Erklärungsmuster. Einige Forscher haben den Begriff der „zweiten demographischen Transition"[20]) für die Entwicklung nach 1970 gewählt, die durch weiter abnehmendes Geburtenniveau, abnehmende Heiratsneigung und zunehmende Scheidungshäufigkeit charakterisiert wird. Hierfür wird auch häufig der allgemeinere Begriff der zunehmenden „Individualisierung" verwendet. Beide Konzepte sind jedoch nicht prognosefähig in dem Sinne, daß sie angeben könnten, zu welchem Zeitpunkt oder auf welchem Fertilitätsniveau eine Stabilisierung bzw. eine Trendumkehr zu erwarten sei. Lutz hat kürzlich[21])

[18]) Vgl. die ausführlichen Analysen von Dorbitz, J./Gärtner, K./Höhn, C. (1995), Die demographische Bedeutung des Familienstandes, Stuttgart, insbesondere S. 124–127, 136 ff. Vgl. auch Grünheid, E./Schulz, R. (1996), Bericht 1996 über die demographische Lage in Deutschland, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 4/21, S. 348. Zitat: „Gut zu erkennen ist der Zusammenhang der Entwicklung der Zahl der Eheschließungen mit der Geburtenentwicklung, denn sinkende Eheschließungshäufigkeiten korrespondieren mit sinkenden Lebendgeborenenzahlen, was nicht überraschend ist, wenn der weitaus größte Teil der Kinder ehelich geboren wird. Dieser Zusammenhang bestätigt sich auch eindrucksvoll in den neuen Bundesländern. Dort korrespondieren zu Beginn der 90erJahre hohe Rückgänge bei der Zahl der Lebendgeborenen mit hohen Rückgängen bei den Eheschließungen. Seit 1993 steigt die Zahl der Eheschließungen, verbunden mit einer ebenfalls positiven Entwicklung bei den Geburten."

[19]) So waren zum Wintersemester 1996/97 bundesweit erstmals mehr Frauen als Männer an Hochschulen immatrikuliert.

[20]) Vgl. Lesthaeghe, R./Van de Kaa, D.J., Twee demografische transities?, in: Dieselben (Hrsg.), Bevolking: Groei en krimp, 1986, S.9–24.

[21]) Vgl. Lutz, W., Future reproductive behavior in industrialized countries, in: Lutz W. (Hrsg.), The Future Population of the World. What Can We Assume Today?, London 1996 a, S. 253–277.

zahlreiche Argumente zusammengetragen, die dafür sprechen, daß die Fertilität weiter abnimmt: Sie reichen von der zunehmenden Instabilität von Partnerschaften und der weiter zunehmenden Berufsorientierung der Frauen über Scheu vor längerfristiger Verantwortung bis hin zu weiterem medizinischen Fortschritt in der Kontrazeption. Argumente, die für eine Zunahme der Kinderzahl vorgetragen werden, beziehen sich auf eine eventuelle Stärkung der Bereitschaft zu heiraten und einen Rückgang des Anteils Kinderloser. Sollte das System der Gesellschaft darauf angelegt sein, Ungleichgewichte längerfristig auszugleichen (Homöostasis), weil Kinder zu sehr „Mangelware" werden, so könnten Maßnahmen zur Förderung der Familienbildung einsetzen, welche die Rahmenbedingungen für Familien sowie insbesondere die Vereinbarkeit von Kinderhaben und Berufstätigkeit für Väter bzw. Mütter deutlich verbessern.

Aufgrund des Mangels an eindeutigen Theorien zum zukünftigen generativen Verhalten nehmen fast alle langfristigen Bevölkerungsvorausschätzungen für Deutschland nahezu konstante Fertilität an. Die Annahmen für das gesamte Bundesgebiet (In- und Ausländer) liegen zwischen 1,3 und 1,6 Kindern je Frau in der wahrscheinlichsten Variante. Der Mittelwert der neun von Höhn (1996) beschriebenen Projektionen liegt bei 1,45 Kindern je Frau. Eurostat rechnet drei Varianten mit 1,2, 1,5 und 1,8 Kindern je Frau. Nur die VN (1995) fällt mit wesentlich höheren Annahmen aus dem Rahmen, da sie nach wie vor vom wissenschaftlich kaum mehr haltbaren Konzept der Konvergenz aller Länder zum Bestandserhaltungsniveau (2 überlebende Kinder pro Frau) hin ausgeht. Für die probabilistischen Prognosen (siehe Kapitel 6) wurde der genannte Mittelwert von 1,45 als langfristig wahrscheinlichster Wert angenommen, aus heutiger Sicht eine eher optimistische Annahme.

2.6 Geburtenentwicklung in den EU-Staaten

Der Geburtenrückgang ist nicht nur in Deutschland, sondern europaweit feststellbar.[22]) In allen EU-Staaten ging die Geburtenhäufigkeit in den vergangenen 35 Jahren erheblich zurück, und es verringerte sich infolgedessen die Zahl junger Menschen um etwa 20 v. H.[23]) Zwischen 1975 und 1995 sank der Anteil der unter 20jährigen in der EU von 110 auf 90 Millionen. Das „Geburtendefizit" der Nachkriegsgenerationen wird in einigen Jahren dazu führen, daß mehr Sterbefälle als Geburten zu verzeichnen sein werden. In einigen EU-Staaten ist bereits ein natürlicher Rückgang der Bevölkerung zu beobachten: so in Deutschland seit 1972 oder derzeit in Italien. In einigen Jahren werden die anderen südlichen Mitgliedstaaten ebenfalls davon betroffen sein, außerdem Österreich und Dänemark. Im Betrachtungszeitraum sind in der EU erhebliche Veränderungen des reproduktiven Verhaltens zu beobachten. Ein rasch wachsender und immer noch zunehmender Anteil von Frauen bekam immer weniger Kinder und dies zu einem späteren Zeitpunkt. Infolgedessen sank die als Indikator herangezogene zusammengefaßte Geburtenziffer (TFR) der EU drastisch von knapp 2,8 im Jahr 1960 auf ein historisches Tief von 1,44 im Jahr 1996. Sollte das derzeit zu beobachtende generative Verhalten unverändert bleiben, wird die TFR künftig auf diesem Niveau verharren. Dabei bestehen zwischen den einzelnen Ländern z. T. erhebliche Unterschiede in der Geburtenentwicklung. Im folgenden werden auf der Grundlage von Daten des Europarates[24]) die Entwicklungen in den EU-Staaten verglichen. Zusätzlich wird die Geburtenentwicklung in jenen mittel- und südosteuropäischen Staaten beschrieben, welche bei einer möglichen EU-Osterweiterung als primäre Beitrittsstaaten gelten. Als Indikator der Geburtenentwicklung dient die zusammengefaßte Geburtenziffer.

In den südeuropäischen EU-Staaten lagen noch bis Ende der 70er Jahre die Geburtenziffern über dem Bestandserhaltungsniveau der Bevölkerung. Dort ist – zeitlich versetzt, aber einheitlich in der Tendenz – ein sehr schneller Rückgang der Geburtenziffern in den 80er Jahren zu beobachten. 1996 weist Spanien mit durchschnittlich 1,15 Geburten je Frau im Alter von 15 bis 45 europaweit die niedrigste TFR auf, welche noch unterhalb der in Deutschland nach der Wiedervereinigung liegt. Ebenso darunter liegt die TFR mit 1,22 in Italien, wo der Geburtenrückgang etwas früher als in den anderen südeuropäischen EU-Staaten einsetzte. In Griechenland, wo 1980 noch eine TFR von 2,28 zu verzeichnen war, ist bis 1996 ein Rückgang der Geburtenziffern um über 40 v. H. auf nun 1,31 festzustellen, in Portugal liegt die TFR 1996

Tabelle 7

Zusammengefaßte Geburtenziffern in Italien (I), Spanien (E), Griechenland (Gr) und Portugal (P), 1960 bis 1996

Jahre	E	I	GR	P
1960	2,87	2,41	2,28	3,17
1965	2,94	2,66	2,30	3,14
1970	2,86	2,43	2,43	2,76
1975	2,80	2,21	2,28	2,52
1980	2,21	1,68	2,23	2,19
1985	1,64	1,45	1,68	1,74
1990	1,36	1,36	1,42	1,51
1996	**1,15**	**1,22**	**1,31**	**1,44**
(1960–1996)	–1,72	–1,19	–0,97	–1,73

[22]) Vgl. auch Höhn, C., Bevölkerungsentwicklung und demographische Herausforderung, in: Hradil, S./Immerfall, S. (Hrsg.), Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich, Opladen 1997, S. 76 ff. und Ronge, V., Zur Einheitlichkeit der demographischen Entwicklung in der Europäischen Union, a.a.O., S. 35 sowie Grünheid, E./Schulz, R., Bericht 1996 ..., a.a.O., S. 347.

[23]) Vgl. zu diesem Abschnitt auch Eurostat, Statistik kurzgefaßt, Bevölkerung und soziale Bedingungen (7), Luxemburg 1997.

[24]) Vgl. Conseil de l'Europe, Evolution demographique récente en Europe, Straßburg 1996.

bei 1,44. Gegenüber 1960 haben Spanien und Portugal die stärksten TFR-Rückgänge zu verzeichnen.

In Deutschland und Österreich sind in den 60er Jahren noch Geburtenziffern über dem Bestandserhaltungsniveau registriert worden. In den 70er Jahren sanken hier die TFR gleichmäßig, wobei Österreich aufgrund des höheren Ausgangsniveaus im Jahr 1980 noch eine TFR von 1,65 aufwies. Im früheren Bundesgebiet liegt 1980 die TFR bei 1,44. In der DDR kam es in der zweiten Hälfte der 70er Jahre zu einem erneuten Anstieg der TFR, die 1980 noch einmal 1,94 erreichte. In Österreich ist seit 1980 weiterhin – wenn auch abgeschwächt – ein Rückgang der TFR zu verzeichnen auf mittlerweile (1996) rund 1,4. Im früheren Bundesgebiet ist bis Mitte der 80er Jahre eine stärker sinkende Fertilität festzustellen, dann bis Anfang der 90er Jahre ein erneuter Anstieg auf durchschnittlich 1,45 Geburten je Frau im Alter von 15 bis 45. Danach setzte eine erneute leichte Abnahme ein, auf eine TFR von etwa 1,39 im Jahr 1996. In der DDR sank seit 1980 das Geburtenniveau wieder bis auf eine TFR von 1,52 im Jahr 1990. Danach kam es zu dem beschriebenen starken Rückgang der Geburten in den neuen Ländern, so daß die gesamtdeutsche TFR davon beeinflußt auf etwa 1,30 im Jahr 1996 sank. Im Vergleich von 1960 zu 1996 ist – abgesehen von der Ausnahmesituation auf dem Gebiet der DDR nach 1990 – ein stärkerer Rückgang der TFR in Österreich zu verzeichnen, wo aber auch das höhere Ausgangsniveau bestand.

Tabelle 8

Zusammengefaßte Geburtenziffern in Deutschland (D) und Österreich (A), 1960 bis 1996

Jahre	früheres Bundesgebiet	DDR/neue Länder	D	A
1960	2,36	2,33	n. a.	2,69
1965	2,50	2,41	n. a.	2,71
1970	2,01	2,19	n. a.	2,29
1975	1,45	1,54	n. a.	1,83
1980	1,44	1,94	n. a.	1,65
1985	1,28	1,73	n. a.	1,47
1990	1,45	1,52	1,45	1,45
1996	**1,39**	**0,93**	**1,29**	**1,42**
(1960–1996)	–0,97	–1,40	n. a.	–1,27

In den Benelux-Staaten lagen 1960 sehr uneinheitliche Ausgangsniveaus der TFR vor: Sie lag in Luxemburg bei durchschnittlich knapp 2,3 Geburten je Frau im Alter von 15 bis 45, in Belgien bei 2,56 und in den Niederlanden bei rund 3,1. Der Verlauf des Geburtenrückgangs entsprach dann etwa dem im früheren Bundesgebiet, das erreichte Niveau lag 1990 in allen drei Ländern allerdings mit 1,62 erheblich darüber. In den 90er Jahren ist in Luxemburg ein erneuter Rückgang der TFR auf 1,76 zu verzeichnen, in Belgien sank die TFR weiter auf 1,55 im Jahr 1996 und in den Niederlanden auf 1,52. Von 1960 bis 1996 hat sich die TFR in den Niederlanden mehr als halbiert, in Belgien ist sie um knapp 40 v. H. gesunken, in Luxemburg nur um etwa ein Viertel.

Tabelle 9

Zusammengefaßte Geburtenziffern in den Niederlanden (NL), Belgien (B) und Luxemburg (L), 1960 bis 1996

Jahre	NL	B	L
1960	3,12	2,56	2,28
1965	3,04	2,62	2,42
1970	2,57	2,25	1,97
1975	1,66	1,74	1,52
1980	1,60	1,69	1,50
1985	1,51	1,51	1,38
1990	1,62	1,62	1,62
1996	**1,52**	**1,55**	**1,76**
(1960–1996)	–1,60	–1,01	–0,52

Im Vereinigten Königreich und in Frankreich sind ein fast gleiches Ausgangsniveau im Jahr 1960 (2,72 bzw. 2,73) sowie eine gleichlaufende Entwicklung der TFR zu beobachten: Nur 1975 gab es eine geringe Abweichung von 0,12. In beiden Ländern sank die TFR bis Mitte der 70er Jahre um etwa 33 v. H. bzw. 29 v. H., stieg danach – von diesem vergleichsweise hohen Niveau – bis 1980 noch einmal an (TFR 1,89 bzw. 1,95), verlief danach bis 1990 uneinheitlich und sinkt seitdem auf 1996 durchschnittlich etwa

Tabelle 10

Zusammengefaßte Geburtenziffern im Vereinigten Königreich (UK) und Frankreich (F), 1960 bis 1996

Jahre	UK	F
1960	2,72	2,73
1965	2,88	2,84
1970	2,45	2,47
1975	1,81	1,93
1980	1,89	1,95
1985	1,79	1,81
1990	1,84	1,78
1996	**1,70**	**1,72**
(1960–1996)	–1,02	–1,01

1,7 Geburten je Frau im Alter von 15 bis 45. Die Abnahme der TFR von 1960 bis 1996 beträgt in beiden Ländern rund 1,0 und entspricht in etwa derjenigen im früheren Bundesgebiet.

In Skandinavien ist – von einem zwischen etwa 2,2 (Schweden) und rund 2,7 (Finnland) Geburten je Frau im Alter von 15 bis 45 variierenden Niveau im Jahr 1960 ausgehend – ab der zweiten Hälfte der 60er Jahre ein erheblicher Geburtenrückgang festzustellen. Bereits 1970 wurde in allen skandinavischen Ländern das Generationenersatzniveau unterschritten. Danach nahm die TFR dort noch weiter ab; sie schwankte 1985 zwischen 1,45 in Dänemark und 1,73 in Schweden. Dann, und dieses ist das eigentlich Erstaunliche an der Entwicklung der Geburtenhäufigkeit in Skandinavien, stieg die TFR bis 1990 in allen Ländern, z. T. sogar erheblich, wieder an: In Schweden erreichte sie (bei einem Anstieg von knapp 25 v. H. von 1985 bis 1990) ein Niveau, das deutlich über dem Generationenersatz lag, in Dänemark stieg sie um etwa 15 v. H., in Finnland um 8,5 v. H. Während in den 90er Jahren in Schweden ein ebenso rascher Rückgang auf 1,61 im Jahr 1996 einsetzte, stieg die TFR in Finnland und vor allem in Dänemark weiter an auf mittlerweile durchschnittlich 1,75 Geburten je Frau im Alter von 15 bis 45. Zwischen 1960 und 1996 verringerte sich die TFR in Schweden aufgrund des niedrigeren Ausgangsniveaus um etwa 0,6, in Dänemark um etwa 0,8 und in Finnland um 0,9.

Tabelle 11

Zusammengefaßte Geburtenziffern in Schweden (S), Dänemark (DK) und Finnland (FIN), 1960 bis 1996

Jahre	S	DK	FIN
1960	2,20	2,54	2,72
1965	2,42	2,61	2,48
1970	1,94	1,95	1,83
1975	1,78	1,92	1,69
1980	1,68	1,55	1,63
1985	1,73	1,45	1,64
1990	2,14	1,67	1,78
1996	**1,61**	**1,75**	**1,76**
(1960–1996)	–0,59	–0,79	–0,91

In Irland wurde 1960 das mit Abstand höchste Geburtenniveau in Europa erreicht (durchschnittlich 3,76 Geburten je Frau im Alter von 15 bis 45). Hier stieg die TFR bis 1965 auf über 4,0 an und sank danach bis 1996 gleichmäßig auf mittlerweile nur noch 1,91. Zwischen 1960 und 1996 hat sich also auch in Irland die TFR in etwa halbiert und liegt mittlerweile ebenso wie in allen anderen EU-Ländern unterhalb des Generationenersatzniveaus.

Tabelle 12

Zusammengefaßte Geburtenziffern in Irland, 1960 bis 1996

Jahre	Irland
1960	3,76
1965	4,03
1970	3,87
1975	3,40
1980	3,23
1985	2,50
1990	2,12
1996	**1,91**
(1960–1996)	–1,85

3 Sterblichkeitsentwicklung

3.1 Langfristige Entwicklung

Die durchschnittliche Lebenserwartung von Neugeborenen lag in historisch bekannter Zeit bei etwa 30 Jahren. Noch zwischen 1871 und 1881 hatten neugeborene Jungen in Deutschland eine Lebenserwartung von lediglich etwa 36, neugeborene Mädchen von etwa 38 Jahren. Seitdem hat sie sich in Deutschland mehr als verdoppelt, ist aber auch weltweit erheblich gestiegen.[25]) Fortschritte auf dem Gebiet der Medizin führten zunächst zum Sinken der Säuglings- und Kindersterblichkeit: Noch im Jahr 1901 starb fast die Hälfte der in Deutschland geborenen Menschen im Alter von weniger als 10 Jahren. Daraus resultierte zunächst eine Verjüngung der Bevölkerung, dann eine erhebliche Zunahme der Bevölkerungszahl, da mehr Menschen heranwuchsen und ihrerseits Eltern werden konnten. Im Verlauf des 20. Jahrhunderts sank insbesondere die Sterblichkeit der Menschen im mittleren Alter, das Sterberisiko im ersten Lebensjahr wird mittlerweile erst wieder von den etwa 60jährigen erreicht. In der letzten Phase des Sterblichkeitsrückgangs sinkt dann im wesentlichen die Sterblichkeit im Alter von 60 Jahren und mehr, mit einem erheblichen Einfluß auf die Alterung der Bevölkerung.[26]) Bewirkten die starken Rückgänge der Sterblichkeit der Säuglinge und Kinder zunächst eine Verjüngung der Bevölkerung, trägt mittlerweile die sinkende Sterblichkeit zur Alterung der Bevölkerung bei. Generell liegt die Lebenserwartung der weiblichen Bevölkerung höher als die der männlichen Bevölkerung. In den letzten Jahren ist allerdings im früheren Bundesgebiet eine leichte Annäherung der geschlechtsspezifischen Lebenserwartungen zu beobachten.

[25]) Vgl. Imhoff, A., Die gewonnenen Jahre. Von der Zunahme der Lebensspanne seit 300 Jahren, München 1981 sowie Acsádi, G./Nemeskéri, J., History of Human Life and Mortality, Budapest 1970.

[26]) Vgl. Höhn, C., Bevölkerungsentwicklung und demographische Herausforderung ..., a.a.O., S. 71 ff.

3.2 Durchschnittliche und fernere Lebenserwartung

Ein besonders anschauliches Maß für die Sterblichkeitsentwicklung ist die durchschnittliche Lebenserwartung. Sie beträgt derzeit – auf der Grundlage von Periodensterbetafeln errechnet – für Neugeborene im früheren Bundesgebiet 73,53 Jahre bei Jungen und fast 80 Jahre bei Mädchen. In den neuen Ländern ist die durchschnittliche Lebenserwartung bei Jungen um fast 3, bei Mädchen um knapp 2 Jahre niedriger. Sowohl die Unterschiede in den Lebenserwartungen zwischen Ost- und Westdeutschland als auch die zwischen Männern und Frauen entsprechen einem langfristigen Trend. Bemerkenswert ist die gegenläufige Entwicklung in West- und Ostdeutschland hinsichtlich einer tendenziellen Angleichung der Lebenserwartungen von Männern und Frauen: Während im früheren Bundesgebiet die Unterschiede in den Lebenserwartungen eher abnehmen (seit 1984 von 6,56 auf 6,28 Jahre, das entspricht einer Abnahme um etwa 4 v. H.), stiegen die Unterschiede in der DDR bzw. den neuen Ländern in diesem Zeitraum noch an (von 5,9 auf 7,44 Jahre, das entspricht einer Zunahme um rund 20 v. H.) (vgl. Tabelle 13).

Die fernere Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren nimmt bei Frauen und Männern ebenfalls zu. Seit 1972 liegt die relative Zunahme bei den Älteren erheblich über der in allen Altersgruppen. Jahresdurchschnittlich ist für Männer und Frauen zwischen 1960 und 1995 ein Anstieg der Lebenserwartung bei Geburt um 0,3 v. H. festzustellen, bei den 65jährigen Frauen aber um 0,7 v. H. und bei den 65jährigen Männern um 0,5 v. H.

Die Zahl der Sterbefälle, die stark altersstrukturabhängig ist, hat sich seit einem Höchststand im Jahr 1993 in den letzten Jahren verringert. Von 1994 auf 1995 blieb sie fast unverändert (884 661, 884 588). 1996 wurden 882 843, 1997 mit rund 856 700 erheblich weniger Sterbefälle registriert. War 1996 im früheren Bundesgebiet noch eine Zunahme der Zahl der Gestorbenen um 0,5 v. H. zu verzeichnen, so sank hier 1997 die Zahl um etwa 2,1 v. H. auf nun etwa 690 200. In den neuen Ländern nahmen die Sterbefälle 1996 um etwa 2,0 v. H., 1997 sogar um 4,1 v. H. auf etwa 166 000 ab. Im selben Zeitraum wurden insgesamt 769 603 (1994), 765 221 (1995), 796 013 (1996) und 810 100 Geburten (1997) von deutschen und ausländischen Staatsangehörigen registriert, so daß sich für die Wohnbevölkerung insgesamt ein Sterbefallüberschuß in Höhe von 115 058 im Jahr 1994, von 119 367 im Jahr 1995, von 86 830 im Jahr 1996 und von 46 700 im Jahr 1997 ergibt.

Die Anzahl der jährlich Gestorbenen ist eine Größe, die insbesondere von den Jahrgangsstärken der Älteren abhängt und daher stärkeren Schwankungen unterliegt. Etwas aussagekräftiger ist die Anzahl der Gestorbenen je 1000 Einwohner: die „rohe" Sterbeziffer. Diese Ziffer zeigt für das frühere Bundesgebiet wie auch für die neuen Länder einen seit Mitte der 70er Jahre fallenden Verlauf, wobei das Niveau der

Tabelle 13

Lebenserwartung bei der Geburt im früheren Bundesgebiet und in der DDR bzw. in den neuen Ländern, 1984 bis 1995

Jahre	Durchschnittliche Lebenserwartung Neugeborener				Unterschiede zwischen dem früheren Bundesgebiet und der DDR bzw. den neuen Ländern		Unterschiede zwischen Männer und Frauen	
	Früheres Bundesgebiet		DDR bzw. neue Länder				Früheres Bundesgebiet	DDR bzw. neue Länder
	m	w	m	w	m	w		
1984/86	71,54	78,10	69,52	75,42	2,02	2,68	-6,56	-5,90
1985/87	71,81	78,35	69,54	75,42	2,27	2,90	-6,54	-5,91
1986/88	72,21	78,68	69,73	75,74	2,48	2,94	-6,47	-6,01
1987/89	72,35	78,88	69,86	75,96	2,49	2,92	-6,53	-6,10
1988/90	72,55	78,98	70,03	76,23	2,52	2,75	-6,43	-6,20
1990/92	72,90	79,29	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.	-6,39	n. v.
1991/93	73,11	79,48	69,86	77,18	3,25	2,30	-6,37	-7,32
1993/95	73,53	79,81	70,72	78,16	2,81	1,65	-6,28	-7,44
Differenz 1984/85–1993/95	1,99	1,71	1,20	2,74	0,79	–1,03	0,28	–1,54

Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistische Jahrbücher der ehemaligen DDR

Tabelle 14

Lebenserwartung bei Geburt und im Alter von 65 Jahren, 1960 bis 1995 (früheres Bundesgebiet)

Sterbetafeln der Jahre	bei Geburt		im Alter von 65 Jahren	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
	Lebenserwartung in Jahren			
1959–60	66,69	71,92	12,38	14,37
1970–72	67,41	73,83	12,06	15,18
1980–82	70,18	76,85	13,09	16,77
1990–92	72,9	79,29	14,45	18,21
1993–95	73,53	79,81	14,79	18,57
	Veränderung in v. H.			
1960/72	1,1	2,7	–2,6	5,6
1972/82	4,1	4,1	8,5	10,5
1982/92	3,9	3,2	10,4	8,6
1982/95	4,8	3,9	13	10,7
1960/95	10,3	11	19,5	29,2
	Jahresdurchschnittliche Veränderung in v. H.			
1960/72	0,1	0,2	-0,2	0,5
1972/82	0,4	0,4	0,8	1
1982/92	0,4	0,3	1	0,8
1982/95	0,4	0,3	0,9	0,8
1960/95	0,3	0,3	0,5	0,7

Quelle: Statistisches Bundesamt, zitiert nach Hof (1997)

Tabelle 15

Lebendgeborene und Gestorbene in Deutschland, 1989 bis 1997

Jahr	Lebend-geborene	Gestorbene	Saldo
1989	880 459	903 411	– 22 982
1990	905 675	921 445	– 15 770
1991	830 019	911 245	– 81 226
1992	809 114	885 443	– 76 329
1993	798 447	897 270	– 98 823
1994	769 603	884 661	–115 058
1995	765 221	884 588	–119 367
1996	796 013	882 843	– 86 830
1997	810 100	856 700	– 46 700

Quelle: Statistisches Bundesamt 1998a, Grünheid, E./Schulz (1997)

Sterblichkeit in der DDR bei Männern und Frauen stets höher war als im früheren Bundesgebiet. Die höchste „rohe" Sterbeziffer wurde mit 12,1 im früheren Bundesgebiet und 14,3 in der DDR 1975 verzeichnet. Bis 1996 ist sie auf 10,6 im früheren Bundesgebiet bzw. 11,3 in den neuen Ländern gesunken. Betrachtet man die standardisierte Sterbeziffer, die um altersstrukturbedingte Veränderungen bereinigt ist, ist der Rückgang noch deutlicher: auf 7,5 Gestorbene je 1000 Einwohner im früheren Bundesgebiet (standardisiert auf die Altersgliederung im Jahr 1970) und 8,9 Gestorbene auf 1000 Einwohner in den neuen Ländern (standardisiert auf die Altersgliederung im Jahr 1950) im Jahr 1995. Besonders auffällig ist der Rückgang der Säuglingssterblichkeit: Starben im früheren Bundesgebiet 1950 durchschnittlich noch 55,3 Säuglinge je 1000 Lebendgeborene, so sank diese Zahl bis 1996 auf durchschnittlich 5,0 (Rückgang um mehr als das Elffache). In der DDR lag im Jahr 1950 die Säuglingssterblichkeit bei durchschnittlich 72,1 gestorbenen Säuglinge je 1000 Lebendgeborene, im Jahr 1996 betrug sie im Beitrittsgebiet durchschnittlich 5,5 (Rückgang auf weniger als ein Dreizehntel).

Tabelle 16

Indikatoren zur Sterblichkeitsentwicklung, 1950 bis 1996

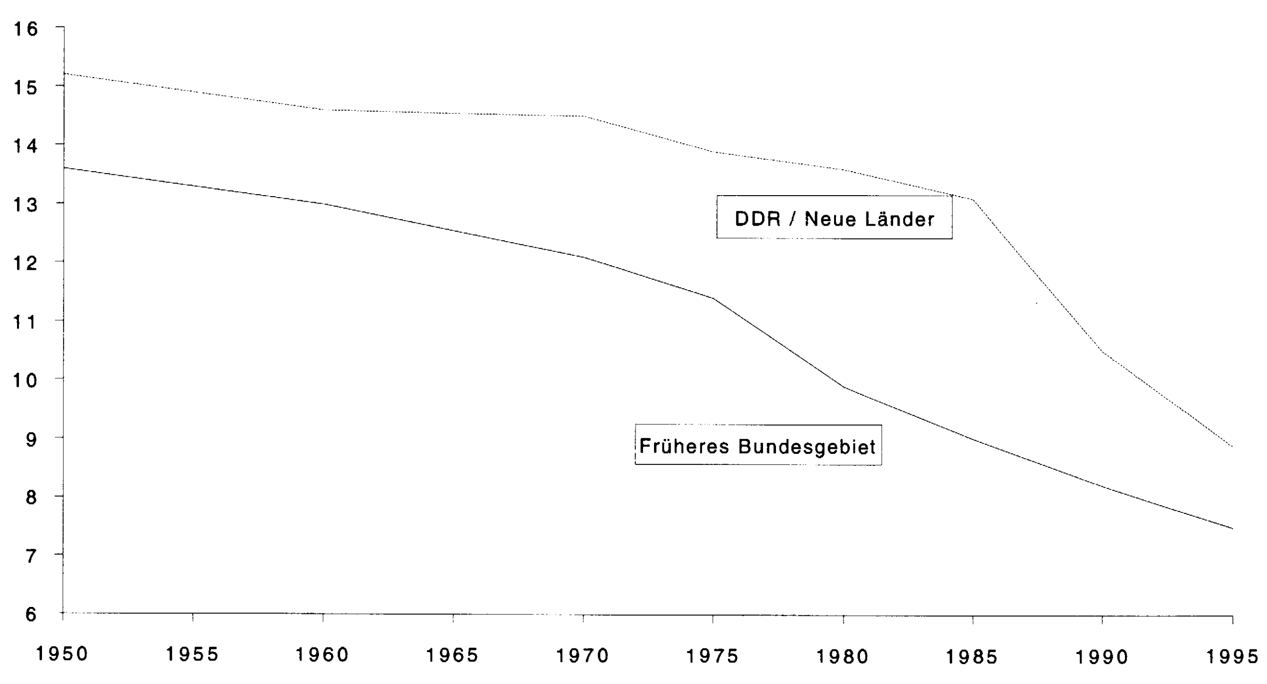
Jahr	Gestorbene je 1 000 Einwohner			Standardisierte Sterbeziffer			Gestorbene Säuglinge je 1 000 Lebendgeborene		
	früheres Bundesgebiet	DDR/ neue Länder	Deutschland	früheres Bundesgebiet [1])	DDR/ neue Länder [2]) [3])	Deutschland	früheres Bundesgebiet	DDR/ neue Länder	Deutschland
1950	10,5	11,9	10,9	13,6	15,2	n. a.	55,3	72,1	60,2
1960	11,6	13,6	12,0	13,0	14,6	n. a.	33,8	38,8	35,0
1970	12,1	14,1	12,6	12,1	14,5	n. a.	23,4	18,5	22,5
1975	12,1	14,3	12,6	11,4	13,9	n. a.	19,7	15,9	18,9
1980	11,6	14,2	12,1	9,9	13,6	n. a.	12,7	12,1	12,4
1985	11,5	13,5	12,0	9,0	13,1	n. a.	8,9	9,6	9,1
1986	11,5	13,4	11,9	9,0	13,1	n. a.	8,7	9,2	8,8
1987	11,2	12,9	11,6	8,8	12,6	n. a.	8,3	8,7	8,4
1988	11,2	12,8	11,5	8,3	n.v.	n. a.	7,6	8,1	7,7
1989	11,2	12,4	11,5	8,3	n.v.	n. a.	7,5	7,6	7,5
1990	11,3	12,9	11,6	8,2	n.v.	n. a.	7,1	7,3	7,0
1991	11,1	12,7	11,4	8,0	10,4	8,5	6,7	7,0	6,7
1992	10,7	12,1	11,0	7,7	9,8	8,1	6,0	7,1	6,1
1993	10,9	11,9	11,1	7,8	9,6	7,8	5,8	6,3	5,8
1994	10,1	11,7	10,9	7,6	9,2	7,9	5,5	6,2	5,6
1995	10,7	11,5	10,8	7,5	8,9	7,7	5,3	5,5	5,3
1996	10,6	11,3	10,8	–	–	–	5,0	5,5	5,0

[1]) Auf die Altersgliederung der Bevölkerung im Jahr 1970 standardisiert.
[2]) Auf die Altersgliederung der Bevölkerung im Jahr 1950 standardisiert.
[3]) 1952.

Quelle: Statistisches Bundesamt, zitiert nach Grünheid/Mammey (1997)

Abbildung 5

Standardisierte Sterbeziffern im früheren Bundesgebiet und in der DDR bzw. den neuen Ländern, 1950 bis 1995



3.3 Sterblichkeitsunterschiede

3.3.1 Soziale Differenzierungen

Die altersspezifischen Sterblichkeitsziffern unterscheiden sich zwischen den Geschlechtern, regional sowie in Ost- und Westdeutschland. Darüber hinaus sind auch Differenzen nach sozialer Schicht, Familienstand und „social support" nachgewiesen worden.[27]) Über den Zusammenhang von solchen sozialen Indikatoren (z. B. Schichtzugehörigkeit einer Person) und den altersspezifischen Sterblichkeitsziffern besteht in der internationalen Forschung Einigkeit.[28]) Angestellte sind nachweislich weniger von Sterblichkeit in jüngerem Alter bedroht als Arbeiter;[29]) die höchste Lebenserwartung wurde für höhere Beamte und Pastoren festgestellt. Ausschlaggebend für die altersspezifischen Mortalitätsunterschiede dürften neben biologischen Faktoren die jeweilige Lebens- und Ernährungsweise sowie Risikofaktoren sein.[30]) Bei Frauen ist die schichtenspezifische Sterblichkeit weniger stark ausgeprägt. Operationalisiert werden schichtenspezifische Indikatoren der Mortalität insbesondere anhand des Bildungs- und Einkommensniveaus sowie der Stellung im Beruf. Es zeigen sich positive Korrelationen von Lebenserwartung und höheren Bildungsabschlüssen sowie bei Frauen zu Berufstätigkeit überhaupt.[31]) Nach Voges (1996) verdeutlicht eine verlaufsbezogene Betrachtung der Bedingungen für Langlebigkeit (auf Basis von Daten des SOEP), in welch hohem Ausmaß eine eingeschränkte Lebenslage und verminderte gesellschaftliche Teilhabe das Frühsterblichkeitsrisiko erhöhen. Hradil (1997) führt sogenannte „Mehrebenen-Lagenmodelle" an, die „objektive" Lebenslage, Lebensform und Lebensstil berücksichtigen.[32])

3.3.2 Ausländische Staatsangehörige

Die Zahl der in Deutschland gestorbenen ausländischen Staatsangehörigen liegt seit 1980 zwischen etwa 8 000 und 12 000, bei steigender Tendenz in den letzten Jahren.[33]) Bezogen auf je 1 000 ausländische Staatsangehörige („rohe" Sterbeziffer) sind dies weniger als zwei. Für die deutsche Bevölkerung beträgt die „rohe" Sterbeziffer knapp 11. Diese vergleichsweise sehr niedrige Sterblichkeit ergibt sich u. a. aus der jüngeren Altersstruktur der ausländischen Wohnbevölkerung. Um über das tatsächliche Sterblichkeitsniveau oder Sterblichkeitsrisiko etwas auszusagen, sind die altersspezifischen Sterbeziffern der ausländischen Staatsangehörigen mit denen der Gesamtbevölkerung zu vergleichen. Der Vergleich für das Jahr 1993 zeigte z. B., daß nur in den Altersjahrgängen bis zum 10. Lebensjahr eine höhere Sterblichkeit bei der ausländischen Wohnbevölkerung festzustellen ist, in allen folgenden Jahrgängen ist die Sterblichkeit der ausländischen Wohnbevölkerung erheblich niedriger, als es bei Betrachtung der Gesamtbevölkerung zu erwarten wäre.[34]) Zur Erklärung dieser erheblichen Unterschiede ist neben der Vermutung, daß die zugewanderten Ausländerinnen und Ausländer einen besseren Gesundheitszustand haben, insbesondere auch auf das Abwanderungsverhalten verwiesen worden: ältere und schwer erkrankte Migrantinnen und Migranten kehren überwiegend in ihre Heimat zurück, so daß sie im Todesfall nicht in die deutsche Statistik eingehen. Gleichzeitig ist auch die Bezugsgröße, die Anzahl aller in einer höheren Altersgruppe in Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen, nicht exakt, sondern erhöht, da sich viele rückwandernde ausländische Staatsangehörige nicht abmelden.

3.3.3 Regionale Unterschiede

Regionale Unterschiede der Lebenserwartung ergeben sich zum einen aus der spezifischen Altersstruktur der Zu- und Fortziehenden, können also ein Sekundäreffekt von Wanderungen sein. Weiterhin ist der Grad medizinischer Versorgung bzw. die Erreichbarkeit medizinischer Einrichtungen bedeutsam. Regionen, in denen eine gute Erreichbarkeit medizinischer Einrichtungen besteht (oftmals in verdichteten Siedlungsräumen), weisen gegenüber ländlich strukturierten Gebieten mit geringerer medizinischer Infrastruktur eine höhere Lebenserwartung auf.

Regionale Unterschiede in der Sterblichkeit sind darüber hinaus auch Ausdruck von generellen regionalen Disparitäten. Diese erklären sich größtenteils aus

---

27) Vgl. Enquete-Kommission „Demographischer Wandel", (Erster) Zwischenbericht, a.a.O., Kapitel 1.1.1.2.3: „Soziale Determinanten der Lebenserwartung".

28) Vgl. z. B. Institut National d'Etudes Demographiques (INED) (Hrsg.), Socio-Economic Differential Mortality in Industrialized Societies, 7, Paris 1991.

29) Das zeigen z. B. Müller, H.W./ Rehfeld, U., Die Sterblichkeit von Altersrentnern der gesetzlichen Rentenversicherung in den Jahren 1982 bis 1984 – zur Lebenserwartung berufstätiger Frauen und Männer, in: Deutsche Rentenversicherung (DRV), Heft 7/8, 1985, S. 383–403. Die Auswertung der Rentenversicherungsdaten zeigte, daß für 65jährige Versicherte der Angestelltenversicherung beiderlei Geschlechts eine um 1,5 Jahre höhere fernere Lebenserwartung gegenüber den Versicherten der Arbeiterrentenversicherung bestand. Vgl. auch Ritz, H.-G., Soziale Ungleichheit vor dem Tod in der Bundesrepublik Deutschland, Bremerhaven 1989.

30) Eine Zusammenfassung der theoretischen Ansätze zur Erklärung von sozioökonomischen Unterschieden in Morbidität und Mortalität geben Elkeles, T./Mielck, A., Soziale und gesundheitliche Ungleichheit, Berlin 1993 (WZB papers P 93–208). Vgl. auch den von Andreas Mielck herausgegebenen Sammelband „Krankheit und soziale Ungleichheit: sozialepidemiologische Forschungen in Deutschland", Opladen 1994.

31) Vgl. die Zusammenfassung des neueren Forschungsstandes in: Berliner Institut für Sozialforschung (BIS)/Institut für Gesundheits- und Sozialforschung (IGES), Lebenserwartung erwerbstätiger Frauen, Forschungsprojekt im Auftrag des BMA, Bonn 1995 (Forschungsbericht 252 Sozialforschung), S. 13 ff. Vgl. hierzu auch Klein, T., Mortalität in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen und soziale Unterschiede, in: Zapf, W./Schupp, J./Habich, R. (Hrsg.), Lebenslagen im Wandel: Sozialberichterstattung im Längsschnitt, Frankfurt 1996, S. 366 ff. sowie Voges, W./Schmidt, C., Lebenslagen, die Lebenszeit kosten – Zum Zusammenhang von sozialer Lage, chronischer Erkrankung und Mortalität im zeitlichen Verlauf, in: Zapf, W./Schupp, J./Habich, R. (Hrsg.), Lebenslagen im Wandel: Sozialberichterstattung im Längsschnitt, Frankfurt 1996, S. 378 ff.

32) Vgl. Hradil, S., Lebenssituation, Umwelt und Gesundheit (BIB, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 88), Wiesbaden 1997, S. 65.

33) Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.), Migration und Integration in Zahlen ..., a.a.O., Kapitel 1.1, S. 25 ff.

34) Vgl. Schwarz, K., Die Ausländer in Deutschland ..., a.a.O., S. 33.

dem Tatbestand, daß die Risikofaktoren der Sterblichkeit erhebliche regionale Unterschiede aufweisen. Dies trifft für Umweltfaktoren (z. B. Schadstoffimmissionen oder Kontaminationen), sozioökonomische Faktoren (z. B. Ausbildungsstand, Beruf) und den Einflußkomplex „Lebensweise" (Wohnbedingungen, soziales Umfeld, Ernährungsstandards, Freizeitverhalten, Körperbewußtsein) gleichermaßen zu. Untersuchungen über regionale Sterblichkeitsunterschiede im Bundesgebiet lassen zumindest vermuten, daß es regionale Unterschiede in der Krankheitsgenese und damit regionsspezifische Erklärungen für eine überhöhte Sterblichkeit gibt. Bösartige Neubildungen treten beispielsweise gehäuft in altindustrialisierten Räumen und Kernstädten von Verdichtungsräumen auf. Chronische, nicht-rheumatische Herzmuskelerkrankungen und Hirngefäßkrankheiten findet man dagegen signifikant häufiger in ländlichen Räumen. Folgt man der Annahme einer multifaktoriellen Genese von Krankheiten, dann spricht einiges dafür, daß auch regionale sozio-ökonomische Disparitäten bestimmend sind für regionale Sterblichkeitsunterschiede.

3.4 Annahmen für die Zukunft

Das Muster und die Entwicklung der altersspezifischen Sterbeziffern werden sinnvollerweise meist durch einen Summenindikator, der Lebenserwartung, beschrieben. Auch hier werden die Annahmen zur zukünftigen Sterblichkeitsentwicklung in Deutschland in der Form von zusätzlichen Jahren Lebenserwartung pro Dekade definiert.

Für die Zukunft ist auch weiterhin mit einer zunehmenden Lebenserwartung zu rechnen.[35]) Über die Höhe der Zuwächse in den nächsten Jahren gibt es in der Forschung unterschiedliche Annahmen. Für die dabei prognostizierten Unterschiede in der Lebenserwartung ausschlaggebend sind die jeweils herangezogenen Berechnungsgrundlagen (Kohorten- vs. Periodensterbetafeln) und die daraus sich ergebenden Unterschiede der Lebenserwartung in den Bezugsjahren der Prognosen. Unabhängig von den sich ergebenden Niveauunterschieden in den gegenwärtigen Lebenserwartungen ist für die Zukunft bedeutsam, welchen Verlauf die Lebenserwartung weiterhin nimmt. Mittelfristig ist es eher bedeutungslos, ob der erwartete Anstieg der Lebenserwartung aus der Perioden- oder der Kohortensterbetafel abgeleitet wird, sie unterscheiden sich in ihren Prognoseergebnissen nur wenig. Überwiegend wird mit einer tendenziellen Abschwächung der Zuwachsraten gerechnet.

Die Zuwächse der ferneren Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren sind zwischen 1960 und 1995 in absoluten Zahlen zwar geringer als bei Neugeborenen gewesen, bezogen auf die jeweilige Vergleichsgruppe dennoch erheblich.

Vgl. auch Tabelle 14: Lebenserwartung bei Geburt und im Alter von 65 Jahren, 1960 bis 1995 (früheres Bundesgebiet)

Die angeführten Unterschiede in der Annäherung der geschlechtsspezifischen Lebenserwartungen in West- und Ostdeutschland könnten ein Indiz dafür sein, daß die Lebenserwartung der Frauen im früheren Bundesgebiet mittlerweile ein Niveau erreicht hat, welches in Zukunft tendenziell weniger stark zunimmt. Eine weitere Annäherung der geschlechtsspezifischen Lebenserwartungen könnte daraus folgen.

Die niedrigere Sterblichkeit der Zugewanderten dürfte sich mit Verfestigung der Aufenthalte und einem fortschreitenden Integrationsprozeß auch statistisch an die vorfindlichen Werte der Gesamtbevölkerung angleichen.

Die Unterschiede in den Lebenserwartungen zwischen Ost- und Westdeutschland werden sich voraussichtlich weiterhin abschwächen, wobei sich die Lebenserwartung der Frauen eher angleichen dürfte.

Vgl. auch Tabelle 13: Lebenserwartung bei der Geburt im früheren Bundesgebiet und in der DDR bzw. in den neuen Ländern, 1984 bis 1995

Ein allgemein steigendes Bildungsniveau und gesundheitsbewußteres Verhalten dürften den Trend zu steigenden Lebenserwartungen stützen.

Zahlreiche vorliegende Vorausberechnungen für Deutschland nehmen nur sehr geringe weitere Verbesserungen der Lebenserwartung an. In den meisten Fällen[36]) wird ein Anstieg der Lebenserwartung auf 74 bis 77 Jahre (Männer) bzw. 80 bis 82 Jahre (Frauen) über die nächsten zwei Jahrzehnte angenommen und die Mortalität danach konstant gehalten.

Zur Zeit (1997/98) beträgt die Lebenserwartung bei der Geburt in Deutschland für Frauen rd. 80 Jahre und für Männer 74 Jahre. Die Lebenserwartung hat in den letzten Jahrzehnten in Deutschland, wie in den meisten europäischen Ländern, weiter deutlich zugenommen. Um 1950 lag sie bei den Frauen um 70 und bei den Männern um 65 Jahre. Bis 1980 nahm sie auf 76 bzw. 70 Jahre zu. Da die Kinder- und Jugendsterblichkeit derzeit schon extrem niedrig ist, sind Mortalitätsverbesserungen im wesentlichen im höheren Alter zu verzeichnen. In der internationalen wissenschaftlichen Diskussion über die Zukunft der Lebenserwartung dominierte bis vor wenigen Jahren die Ansicht, daß sich die Industrieländer bereits nahe an der maximal zu erreichenden Lebenserwartung befinden, und daher für die Zukunft kaum weitere Verbesserungen zu erwarten seien. Besonders klar ersichtlich ist dies aus den regelmäßig erscheinenden Bevölkerungsprojektionen der Vereinten Nationen. Die Realität hat hier die Annahmen häufig eingeholt: So wurden bei den Projektionen von 1973 72,6 Jahre

[35]) So vermutet auch Bettina Sommer (1996), daß die „Berücksichtigung einer weiteren Zunahme der Lebenserwartung bzw. eines Rückgangs der Sterblichkeit voraussichtlich in künftige Bevölkerungsvorausberechnungen einfließen" wird. Vgl. Sommer, B., Zur Entwicklung der Sterblichkeit aus der Sicht der amtlichen Statistik, in: Dinkel, R.H./Höhn, C./Scholz, R.D. Sterblichkeitsentwicklung – unter besonderer Berücksichtigung des Kohortenansatzes, München 1996, S. 11–26, Zitat S. 20.

[36]) Vgl. Höhn, C., Bevölkerungsvorausberechnungen für die Welt, die EU-Mitgliedsländer und Deutschland, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 21, 2/1996, S. 171–218.

(Männer) und 77,5 Jahre (Frauen) als maximal zu erreichende Lebenserwartung angenommen. Bereits fünf Jahre danach wurden diese Annahmen auf 73,5 bzw. 80,0 erhöht, da sich zahlreiche Länder bereits diesen Grenzen genähert hatten und sich keine Anzeichen eines Abflachens zeigten. In zwei weiteren Schritten wurden die angenommen Maximalwerte bis 1988 auf 82,5 und 87,5 angehoben, was bedeutet, daß die angenommene maximal erreichbare Lebenserwartung innerhalb von 15 Jahren um 10 Jahre angehoben wurde. In der neuesten internationalen wissenschaftlichen Literatur zum Thema der Obergrenze für das menschliche Leben gibt es zwei Denkschulen: die eine geht davon aus, daß das Altern ein den Zellen innewohnender Prozeß ist, der nicht beeinflußt werden kann; weitere Verbesserungen können daher nur durch die Elimination von „vorzeitigen" Todesfällen erreicht werden. Da dies ein begrenztes Potential ist, geht diese Denkschule von einer maximalen durchschnittlichen Lebenserwartung von rund 85 Jahren aus[37]). Die andere Denkschule sieht das Altern als einen multi-dimensionalen Prozeß mit weniger fixen Limits, in dem teilweiser Funktionsverlust eines Organs synergistisch kompensiert werden kann. Diese Schule gibt kein spezifisches Limit an, hält aber 95 Jahre Lebenserwartung durchaus für möglich[38]).

Für die Annahmensetzung der probabilistischen Bevölkerungsprognosen für Deutschland zur zukünftigen Mortalität wurde berücksichtigt, daß die Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung größer ist, als traditionell angenommen. Die Annahme konstanter Lebenserwartung auf dem gegenwärtigen Niveau liegt eher an der unteren Grenze des Wahrscheinlichkeitsbereichs. Basierend auf extensiven Expertendiskussionen zu diesem Thema im Rahmen der jüngsten Projektionen des International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA)[39]) und des Europarates[40]) wird in den probabilistischen Bevölkerungsprognosen für Deutschland angenommen, daß die Lebenserwartungen in 90 v. H. aller Fälle zwischen 0,0 und 3,0 Jahren pro Jahrzehnt zunehmen, wobei der wahrscheinlichste Wert bei 1,5 Jahren liegt.

Exkurs: Berechnungsgrundlage; Kohorten- versus Periodensterbetafeln

Die Angaben zur Lebenserwartung seitens der amtlichen Statistik beruhen auf sogenannten Periodensterbetafeln. In diesen wird für jedes einzelne Altersjahr gleichzeitig lebender angegeben, wie viele Männer und Frauen nach dem Ablauf von 1, 2, 3, ..., 10, ..., 20, ... 30 ... Jahren noch am Leben sind. Aus dieser Absterbeordnung und der verbleibenden Lebenszeit errechnet sich die durchschnittliche Lebenserwartung bei der Geburt und jedem einzelnen Alter. Der prospektive Aussagewert von so gewonnenen Angaben zur Lebenserwartung ist nicht unumstritten, insbesondere weil in den vergangenen Jahrzehnten ein kontinuierlicher Anstieg der Lebenserwartung in fast allen Altersgruppen zu beobachten war. Bei Prognosen der Lebenserwartung auf der Basis von Periodensterbetafeln erhalten die Sterblichkeitsverhältnisse der Referenzjahre starkes Gewicht.[41])

Realistischere Prognosen der Lebenserwartung benötigten Kohortensterbetafeln, die um die zu beobachtenden Veränderungen in der Sterblichkeit fortgeschrieben sind. In einer Kohortensterbetafel werden die tatsächlich eingetretenen Sterblichkeiten jeder Alterskohorte verknüpft. Für das Geburtsjahr 1880 wird die Säuglingssterblichkeit des Jahres 1880 berücksichtigt, die Sterblichkeit der 50jährigen im Jahr 1930 und die Sterblichkeit der 90jährigen des Jahres 1970. Die Berechnung der tatsächlichen Lebenserwartung eines Geburtsjahrgangs ist erst dann exakt möglich, wenn kein Mitglied des Geburtsjahrgangs mehr am Leben ist. Die Konstruktion einer solchen Tafel für einen Zeitpunkt, an dem lebende Alterskohorten erfaßt sind, erfordert, daß die altersspezifischen Sterbewahrscheinlichkeiten z. T. prognostiziert werden müssen. Je jünger der Geburtsjahrgang noch ist, um so größer ist der auf Schätzungen beruhende Anteil. Es müßten etwa für die Kohorte der im Jahr 1997 65jährigen die Sterbewahrscheinlichkeit der 66jährigen im Jahr 1998, die der 67jährigen im Jahr 1999 usw. prognostiziert werden.[42]) Eine solche Prognose führt dann zu vollständigen Kohortensterbetafeln für etwa 100 Geburtsjahrgänge. Das bedeutet allerdings in der Konsequenz, daß die Lebenserwartung eines Neugeborenen des Jahres 1997 vollständig prognostiziert wäre und dadurch stark spekulativen Charakter erhält.

Aus Vergleichen der Ergebnisse von Perioden- und Kohortensterbetafeln ergibt sich ein deutlich abweichendes Bild[43]): die tatsächliche Lebenserwartung in Kohortenmessung liegt deutlich höher als die Periodenmessung zu dem Zeitpunkt, an dem die betrachteten Lebendgeborenen zur Welt kamen.

Vergleicht man die errechneten Lebenserwartungen auf der Basis von Perioden- und Kohortensterbetafeln

---

[37]) Vgl. Olshansky, S.J./ Carnes, B.A./ Cassel, C., In search of Methuselah: Estimating the upper limits of Human longevity, in: Science, 250, 1990, S. 634–640.

[38]) Vgl. Manton, K.G., New biotechnologies and the limits to life expectancy, in: Lutz, W. (Hrsg.), Future Demographic Trends in Europe and North America. What Can We Assume Today?, London 1991, S. 97–115 und Vaupel, J./Lundström, H., The future of mortality at older ages in developed countries, in: Lutz, W. (Hrsg.), The Future Population of the World. What Can We Assume Today?, London 1996 b, S. 278–295.

[39]) Vgl. Lutz, W. (Hrsg.), The Future Population of the World. What Can We Assume Today?, London 1996 b.

[40]) Vgl. Cliquet, R. (Hrsg.), The Future of Europe's Population, in: Population Studies, Nr. 26, Strasbourg (Europarat) 1993.

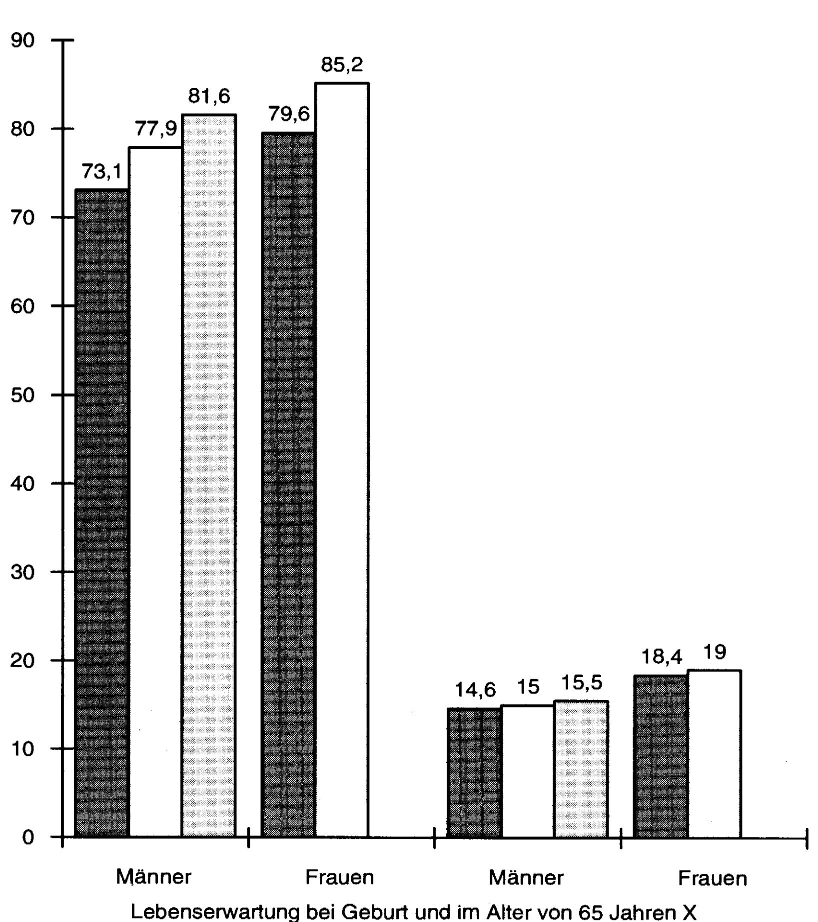
[41]) Vgl. zu Voraussetzungen, Beschränkungen und weiteren methodischen Fragen bei der Konstruktion von Kohortensterbetafeln den Aufsatz von Dinkel, R. H., Kohortensterbetafeln: Ein Überblick über Logik, Konstruktionsverfahren und Anwendungsmöglichkeiten, in: Dinkel, R.H./Höhn, C./ Scholz, R.D., Sterblichkeitsentwicklung – unter besonderer Berücksichtigung des Kohortenansatzes, München 1996, S. 27–44. Zitate: „Eine Periodentafel benutzt die Informationen über die Sterblichkeit eines einzigen Kalenderjahres oder, wie in Deutschland üblich, eines Jahres und den beiden Randjahren." Vgl. ebd., S. 27. „Geht es um die Beurteilung echter zeitlicher Verläufe, kann nur die Kohortensterbetafel die richtige Antwort geben", Vgl. ebd. S.28.

[42]) Vgl. Hof, B., Im Blickpunkt. Rentenformel und steigende Lebenserwartung: Vom Anpassungssatz zum Rentenniveau, in: iw-trends, 2/97, S. 15.

[43]) Vgl. Dinkel, R.H., Sterblichkeit in Perioden- und Kohortenbetrachtung, in: Zeitschrift für Bevölkerungsforschung, 10, 1984, Heft 4, S. 477–500.

Abbildung 6

Lebenserwartung auf der Basis der amtlichen Periodensterbetafel 1993/95 und den Kohortensterbetafeln nach Bomsdorf und Schäffer



Quelle: Hof, B.: Im Blickpunkt. Rentenformel und steigende Lebenserwartung: Vom Anpassungssatz zum Rentenniveau, in: iw-trends, 2/97, S. 15

Tabelle 17

Lebenserwartung auf der Basis der amtlichen Periodensterbetafel 1993/95 und der Kohortensterbetafeln nach Bomsdorf und Schäffer

– Stand 1995; in Jahren –

	bei Geburt		im Alter von 65 Jahren	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Periodensterbetafel 1993/95	73,1	79,6	14,6	18,4
Kohortensterbetafel nach Bomsdorf	77,9	85,2	15,0	19,0
Kohortensterbetafel nach Schäffer	81,6		15,5	

für das Jahr 1995, so zeigen sich beachtliche Unterschiede. Der im folgenden zitierte Vergleich[44]) beruht auf der amtlichen Periodensterbetafel für das Jahr 1993/95 und den Kohortensterbetafeln von Bomsdorf[45]) und Schäffer.[46])

Die Trendberechnungen von Bomsdorf haben einen sehr langfristigen Charakter, sie reichen bis auf die Sterbetafel 1871/81 zurück. Schäffer stützt sich wegen des unregelmäßigen Sterblichkeitsverlauf in den 50er und 60er Jahren allein auf die Sterblichkeitsent-

[44]) Hof, B., Im Blickpunkt. Rentenformel ..., a.a.O., S. 12.

[45]) Vgl. Bomsdorf, E., Generationensterbetafeln für die Geburtsjahrgänge 1923 bis 1993. Modellrechnungen für die Bundesrepublik Deutschland, in: Farny, D. (Hrsg.), Reihe: Versicherungswirtschaft, Bd. 13, Köln 1993. Siehe auch Bomsdorf, E., Kohortensterbetafel 2000, in: Dinkel, R.H./ Höhn, C./Scholz, R.D., Sterblichkeitsentwicklung – unter besonderer Berücksichtigung des Kohortenansatzes, München 1996, S. 67–88.

[46]) Vgl. Schäffer, K.A., Analyse der Männersterblichkeit in der Bundesrepublik, in: Allgemeines Statistisches Archiv, Nr. 4, Bd. 80, Göttingen 1996.

wicklung nach 1970, und er beschränkt sich auf die Sterblichkeit der Männer in den alten Bundesländern. Im Ergebnis liegen die durchschnittlichen Lebenserwartungen bei Geburt im Jahr 1995 für Männer nach dem Schäffer-Modell um 8,5 Jahren über den in der amtlichen Periodensterbetafel ausgewiesenen, nach dem Bomsdorf-Modell um 4,8 Jahre höher. Für Frauen ist nach der Kohortensterbetafel von Bomsdorf eine um 5,6 Jahre höhere durchschnittliche Lebenserwartung realistisch. Die fernere Lebenserwartung 65jähriger ist im Schäffer-Modell um nahezu ein Jahr höher, im Bomsdorf-Modell um 0,4 Jahre; für 65jährige Frauen liegt die fernere Lebenserwartung nach Bomsdorf um 0,6 Jahre über der im Querschnitt des Jahres 1995 feststellbaren.[47]) Die jeweils zugrunde gelegte Stützperiode für die Prognose hat dabei ausschlaggebenden Charakter. Betrachtet man den Sterblichkeitsverlauf in den letzten 35 Jahren, wird diese erkennbar. Vergleiche Tabelle 14: Lebenserwartung bei Geburt und im Alter von 65 Jahren, 1960 bis 1995 (früheres Bundesgebiet)

Während in den 60er Jahren die Lebenserwartung bei der Geburt nur geringfügig zunahm, ist in den 70er und 80er Jahren ein spürbarer Anstieg zu verzeichnen. Schäffer, der sich auf die Sterblichkeitsentwicklung nach 1970 stützt, prognostiziert daher eine höhere Lebenserwartung als Bomsdorf, welcher den langfristigen Trend zugrunde legt.

[47]) Vgl. Hof, B., Im Blickpunkt. Rentenformel ..., a.a.O., S. 16.

Welche Annahme für die Zukunft die zutreffenderen Prognosewerte liefern wird, ist im vorhinein kaum absehbar. Gegenwärtig spricht möglicherweise einiges dafür, daß die zeitnäheren Sterblichkeitstrends die Zukunft stärker prägen werden als die Trends der weit zurückliegenden Vergangenheit.[48])

3.6 Sterblichkeitsentwicklung in den EU-Staaten

Der langfristige Anstieg der Lebenserwartung ist – wie die rückläufige Geburtenentwicklung – kein spezifisch deutsches Phänomen. Für die Mitgliedsländer der EU ergeben sich seit dem 19. Jahrhundert steigende durchschnittliche Lebenserwartungen, die zunächst aus einem Rückgang der Säuglings- und Kindersterblichkeit erwuchsen. Alle Bevölkerungen der derzeitigen Mitgliedsstaaten der EU haben mittlerweile eine durchschnittliche Lebenserwartung von 70 Jahren überschritten und altern sowohl von der Basis wie von der Spitze her.[49])

[48]) Vgl. Hof, B., Im Blickpunkt. Rentenformel ..., a.a.O., S. 17.

[49]) Vgl. Höhn, C., Bevölkerungsentwicklung und demographische Herausforderung, a.a.O, S. 79.

Tabelle 18

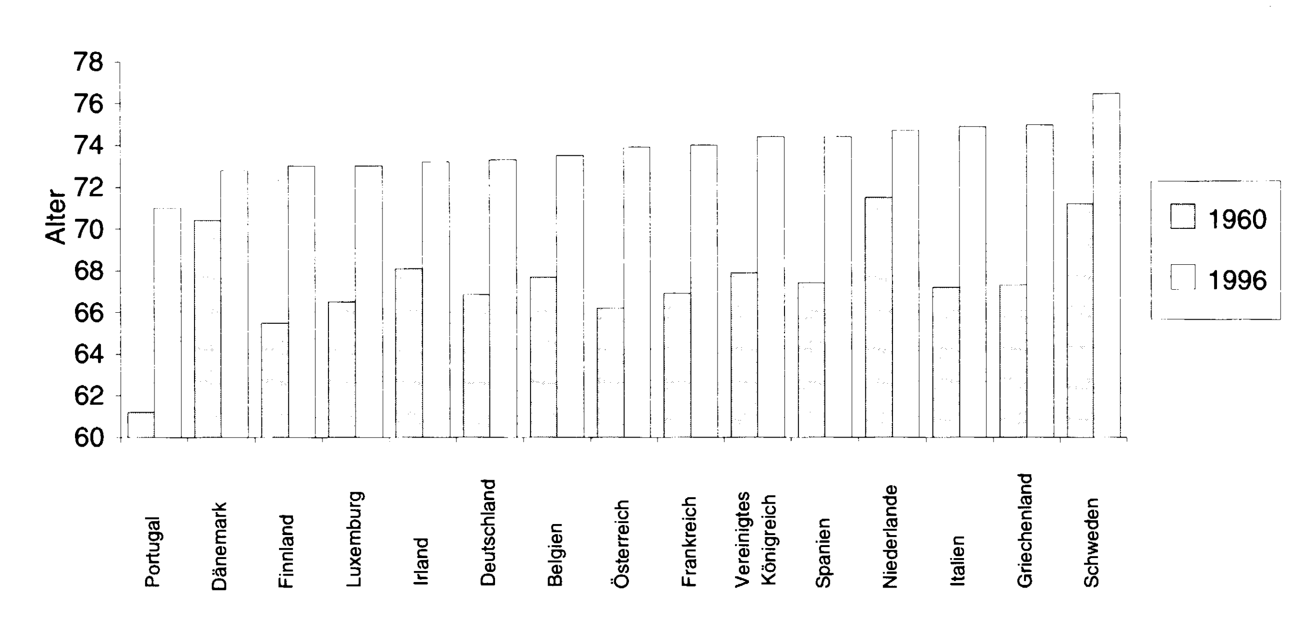
Lebenserwartung bei der Geburt in den Ländern der EU, 1960 bis 1996 (in Jahren)

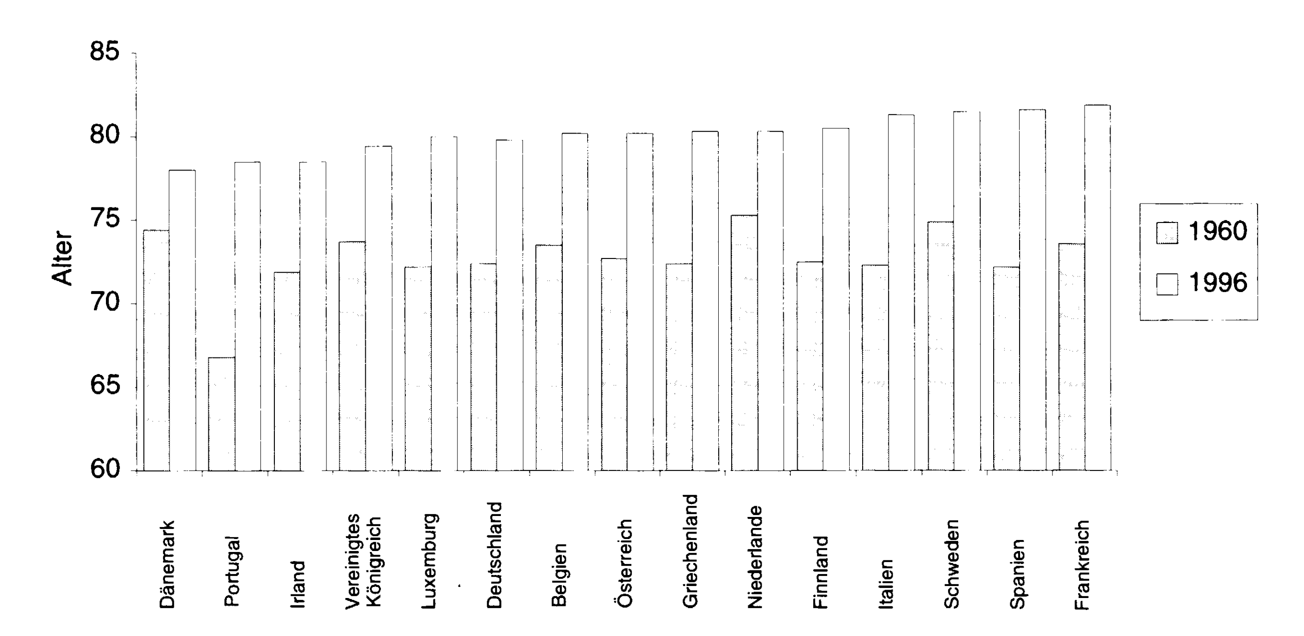
	1960		1970		1980		1990		1996		Veränder. 60/96	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Österreich	66,2	72,7	66,5	73,4	69	76,1	72,5	79,1	73,9	80,2	7,7	7,5
Belgien	67,7	73,5	67,8	74,2	70	76,8	72,7	79,4	73,5	80,2	5,8	6,7
Dänemark	70,4	74,4	70,7	75,9	71,2	77,3	72	77,7	72,8	78	2,4	3,6
Finnland	65,5	72,5	66,5	75	69,5	77,8	70,9	78,9	73	80,5	7,5	8
Frankreich	66,9	73,6	68,4	75,9	70,2	78,4	72,7	80,9	74	81,9	7,1	8,3
Deutschland	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	72	78,7	73,3	79,8		
früheres Bundesgebiet	66,9	72,4	67,4	73,8	70,2	76,9	72,7	79,3	73,4	79,7	6,5	7,3
DDR	67,1	72,0	68,5	73,6	68,7	74,6	70,1	76,4	70,3	77,7	3,2	5,7
Griechenland	67,3	72,4	70,1	73,8	72,2	76,6	74,6	79,4	75	80,3	7,7	7,9
Irland	68,1	71,9	68,8	73,5	70,1	75,6	72,3	77,9	73,2	78,5	5,1	6,6
Italien	67,2	72,3	69	74,9	70,6	77,4	73,5	80	74,9	81,3	7,7	9
Luxemburg	66,5	72,2	67,1	73,4	70	76,7	72,3	78,5	73	80	6,5	7,8
Niederlande	71,5	75,3	70,7	76,5	72,6	79,3	73,6	80,1	74,7	80,3	3,2	5
Portugal	61,2	66,8	64,2	70,8	68,3	75,3	70,5	77,5	71	78,5	9,8	12
Spanien	67,4	72,2	69,2	74,8	72,5	78,6	73,4	80,5	74,4	81,6	7	9,4
Schweden	71,2	74,9	72,2	77,1	72,8	78,8	74,8	80,4	76,5	81,5	5,3	6,6
Vereinigtes Königreich	67,9	73,7	68,7	75	70,8	76,9	72,9	78,5	74,4	79,4	6,5	5,7

Quelle: Conseil de l'Europe (1996); Eurostat (1997a); Statistisches Bundesamt (1994); eigene Berechnung

Abbildung 7

Lebenserwartung bei der Geburt in den Ländern der EU, 1960 und 1996 (Frauen und Männer)





1960 hatte ein neugeborener Junge im Durchschnitt der EU-Staaten eine Lebenserwartung von 67,5 Jahren, 1996 waren es 74 Jahre. Ein neugeborenes Mädchen hatte 1960 eine durchschnittliche Lebenserwartung von 73,7 Jahren, 1996 lag sie im EU-Durchschnitt bei 80,5 Jahren. Die höchste Lebenserwartung in den Ländern der EU war im Jahr 1996 für Männer mit 76,5 in Schweden zu verzeichnen, für Frauen mit durchschnittlich 81,9 Jahren in Frankreich. In allen EU-Staaten liegt die durchschnittliche Lebenserwartung für die Frauen höher als für die Männer: 1996 betrug der Unterschied bei Neugeborenen durchschnittlich 6,5 Jahre, bei den 60jährigen rund 4,5 Jahre.

Die fernere Lebenserwartung 60jähriger Männer bewegte sich im Jahr 1994 zwischen 19,9 Jahren in Griechenland und Schweden sowie 17,4 Jahren in Irland. Bei den Frauen war die Spanne zwischen 25,0 Jahren in Frankreich und 21,5 Jahren in Irland größer als bei den Männern. Deutschland lag 1994 mit 18,2 Jahren bei Männern und 22,5 Jahren bei Frauen im mittleren Bereich der EU-Staaten. In den vergangenen 35 Jahren haben sich weder die ge-

Tabelle 19

Fernere Lebenserwartung 60jähriger Männer und Frauen in den Ländern der EU, 1960 und 1994 (in Jahren)

	Anstieg 1960 bis 1994			
	1960	1994	in Jahren	in v. H.
Männer in				
Griechenland	16,9	**19,9**	3,0	*17,8*
Schweden	17,3	**19,9**	2,6	*15,0*
Frankreich	15,6	**19,7**	4,1	*26,3*
Spanien	16,5	**19,4**	2,9	*17,6*
Italien	16,7	**19,0**	2,3	*13,8*
Österreich	n. a.	**18,6**	n. a.	*n. a.*
Belgien	15,5	**18,5**	3,0	*19,4*
Luxemburg	15,5	**18,5**	3,0	*19,4*
Niederlande	17,7	**18,5**	0,8	*4,5*
Vereinigtes Königreich	15,0	**18,3**	3,3	*22,0*
Deutschland	**15,5**	**18,2**	**2,7**	***17,4***
Finnland	n. a.	**18,2**	n. a.	*n. a.*
Portugal	16,2	**18,0**	1,8	*11,1*
Dänemark	17,1	**17,8**	0,7	*4,1*
Irland	15,8	**17,4**	1,6	*10,1*
Frauen in				
Frankreich	19,5	**25,0**	5,5	*28,2*
Schweden	19,3	**24,0**	4,7	*24,4*
Spanien	19,2	**23,9**	4,7	*24,5*
Italien	19,3	**23,4**	4,1	*21,2*
Belgien	18,7	**23,3**	4,6	*24,6*
Niederlande	19,7	**23,2**	3,5	*17,8*
Luxemburg	18,3	**22,9**	4,6	*25,1*
Finnland	n. a.	**22,8**	n. a.	*n. a.*
Griechenland	18,5	**22,8**	4,3	*23,2*
Österreich	n. a.	**22,8**	n. a	*n. a.*
Deutschland	**18,5**	**22,5**	**4,0**	***21,6***
Vereinigtes Königreich	18,9	**22,3**	3,4	*18,0*
Portugal	19,1	**22,1**	3,0	*15,7*
Dänemark	19,3	**21,6**	2,3	*11,9*
Irland	18,1	**21,5**	3,4	*18,8*

Quelle: Eurostat, Statistik kurzgefaßt, Bevölkerung und soziale Bedingungen, 6, Luxemburg 1996

schlechtsspezifischen noch die regionalen Unterschiede in den EU-Staaten angeglichen.

Einen wesentlichen Anteil an der Erhöhung der Lebenserwartung hatte die Senkung der Sterblichkeit von Kindern im ersten Lebensjahr. In Deutschland und der Mehrzahl der anderen EU-Staaten lag der Schwerpunkt dieser Senkung bereits in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Nach 1960 waren die stärksten Rückgänge der Säuglings- und Kindersterblichkeit insbesondere in den südlichen EU-Staaten Griechenland, Spanien, Italien und Portugal zu verzeichnen. In der Mitte der 90er Jahre ist überall in der EU eine niedrige Säuglingssterblichkeit erreicht worden, die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern sind nur noch geringfügig. In den letzten Jahren waren es vor allem sinkende altersspezifische Sterbeziffern im Alter zwischen 60 und 70 Jahren, die zur Erhöhung der Lebenserwartung beitrugen.[50])

Tabelle 20

Entwicklung der Säuglingssterblichkeit in den Ländern der EU, 1960 bis 1994

Land	Gestorbene Säuglinge je 1 000 Lebendgeborene			
	1960	1970	1980	1994
Schweden	16,6	11,0	6,9	4,4
Finnland	21,0	13,2	7,6	4,7
Luxemburg	31,5	24,9	11,5	5,3
Dänemark	21,5	14,2	8,4	5,6
Deutschland	**35,0**	**22,5**	**12,4**	**5,6**
Niederlande	17,9	12,7	8,6	5,6
Frankreich	27,5	18,2	10,0	5,8
Irland	29,3	19,5	11,1	5,9
Spanien	43,7	28,1	12,3	6,0
Vereinigtes Königreich	22,5	18,5	12,1	6,2
Österreich	37,5	25,9	14,3	6,3
Italien	43,9	29,6	14,6	6,6
Belgien	31,2	21,1	12,1	7,6
Griechenland	40,1	29,6	17,9	7,9
Portugal	77,5	55,5	24,3	8,1
EU insgesamt	**34,5**	**23,4**	**12,4**	**6,1**

Quelle: Eurostat, Statistik kurzgefaßt, Bevölkerung und soziale Bedingungen, 6, Luxemburg 1996

4 Außenwanderungen und ihr Einfluß auf die Bevölkerungsentwicklung und -struktur

4.1 Außenwanderungen 1950 bis 1997

Bei Betrachtung der Wanderungen, die neben Fertilität und Mortalität die Dynamik der Bevölkerungsentwicklung bestimmen, zeigen sich im Zeitverlauf einige Besonderheiten: waren in den 50er Jahren zunächst Abwanderungsverluste und dann geringe Gewinne zu verzeichnen, stieg die Nettozuwanderung mit Beginn der 60er Jahre stark an. Bis Ende des Jahrzehnts hatte sich der Wanderungssaldo auf mehr als 2 Millionen kumuliert, der sich in den folgenden zwei Jahrzehnten um jeweils insgesamt etwa 1,5 Millionen belief. Zu Beginn der 90er Jahre erreichte der

[50]) Vgl. Grünheid, E./Schulz, R. Bericht 1996 ..., a.a.O., S. 428 ff.

jährliche Wanderungssaldo Spitzengrößen von über 600 000 bis nahezu 800 000 Personen. Zur Mitte der 90er Jahre flachte die Nettozuwanderung ab und betrug im Jahr 1995 knapp 400 000, 1996 ca. 280 000 und 1997 nur noch knapp 94 000 Personen. Insgesamt ist von 1950 bis 1997 eine Nettozuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland von rund 8,7 Millionen Personen zu verzeichnen (vgl. Tabelle 21).

Dieser Wanderungssaldo resultiert aus knapp 30 Millionen Zuwanderungen und rund 21 Millionen Abwanderungen – ohne Berücksichtigung der Wanderungen zwischen den beiden deutschen Staaten.

Von 1954[51]) bis 1997 sind insgesamt knapp 24 Millionen Zuzüge und über 17 Millionen Fortzüge ausländischer Staatsangehöriger über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland zu verzeichnen gewesen. Das bedeutet eine Nettozuwanderung von ca. 6,6 Millionen ausländischer Staatsangehöriger. Der Ausländerinnen- und Ausländeranteil an allen Zu- und Abwanderungen beträgt im Durchschnitt etwa 80 v. H. Er erreichte Mitte der 60er bis Mitte der 70er Jahre Anteile von rund 90 v. H. In den Jahren des starken Zuzugs von (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedlern sank ihr Anteil; zur Zeit (1997) liegt er bei etwa 73 v. H. aller Zuzüge und 85 v. H. aller Fortzüge (vgl. Abbildung 8).

[51]) 1950–1953 keine Angaben.

Auch der Anteil der ausländischen Staatsangehörigen am Wanderungssaldo sinkt in den beiden letzten Jahrzehnten: waren bis Mitte der 70er Jahre die Nettozuwanderungen hauptsächlich von ausländischen Staatsangehörigen getragen, ist ihr Anteil mittlerweile gesunken, beträgt aber im Durchschnitt der Jahre 1989 bis 1997 immer noch 59 v. H. 1997 war der Wanderungssaldo der Ausländerinnen und Ausländer erstmals seit 1984 wieder negativ (minus 22 000), vermutlich Folge der Rückführung von Bürgerkriegsflüchtlingen aus dem Gebiet des früheren Jugoslawiens.[52])

Ein erheblicher Teil der Wanderungen fand in den Jahren zwischen 1989 und 1997 statt: in diesem Zeitraum zogen über 10 Millionen Personen zu und ca. 6 Millionen fort. Daraus ergibt sich für diese 9 Jahre ein Wanderungssaldo von rund 4,2 Millionen Davon waren knapp drei Fünftel ausländische Staatsangehörige.

[52]) Aus dem Wanderungssaldo ist – wie man hier sieht – nicht auf das gesamte Migrationsvolumen rückzuschließen: so ist das gesunkene Wanderungssaldo von Ausländern derzeit verbunden mit hohen Zu- und Fortzügen.

Tabelle 21

Zu- und Fortzüge über die Grenzen[1]) der Bundesrepublik Deutschland, 1950 bis 1997[2])

Jahr[3])	Zuzüge insgesamt[4])	davon Ausländer[5])	Anteil	Fortzüge insgesamt[4])[6])	davon Ausländer[5])	Anteil	Saldo insgesamt	davon Ausländer	Anteil
1950	96 140	n. a.	n. a.	78 148	n. a.	n. a.	17 992	n. a.	n. a.
1952	88 089	n. a.	n. a.	135 796	n. a.	n. a.	– 47 707	n. a.	n. a.
1953	101 599	n. a.	n. a.	122 264	n. a.	n. a.	– 20 665	n. a.	n. a.
1954	111 490	46 853	42	136 212	28 831	21	– 24 722	18 022	73
1955	127 921	60 368	47	136 977	35 548	26	– 9 056	24 820	274
1956	159 086	82 505	52	168 101	48 221	29	– 9 015	34 284	380
1957	200 142	107 418	54	173 171	59 292	34	26 971	48 126	178
1958	212 520	118 282	56	161 865	64 011	40	50 655	54 271	107
1959	227 600	145 919	64	178 864	80 630	45	48 736	65 289	134
1950–1959	1 324 587	561 345	42	1 291 398	316 533	25	33 189	244 812	n. a.
1960	395 016	317 685	80	218 574	124 441	57	176 442	193 244	110
1961	489 423	411 069	84	266 536	181 524	68	222 887	229 545	103
1962	566 465	494 481	87	326 339	247 682	76	240 126	246 799	103
1963	576 951	505 763	88	426 767	348 122	82	150 184	157 641	105
1964	698 609	625 484	90	457 767	371 448	81	240 842	254 036	105
1965	791 737	716 157	90	489 503	412 704	84	302 234	303 453	100
1966	702 337	632 496	90	608 775	535 235	88	93 562	97 261	104
1967	398 403	330 298	83	604 211	527 894	87	–205 808	–197 596	96
1968	657 513	589 562	90	404 301	332 625	82	253 212	256 937	101
1969	980 731	909 566	93	436 685	368 664	84	544 046	540 902	99
1960–1969	6 257 185	5 532 561	88	4 239 458	3 450 339	81	2 017 727	2 082 222	103

noch Tabelle 21

noch Zu- und Fortzüge über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland, 1950 bis 1997

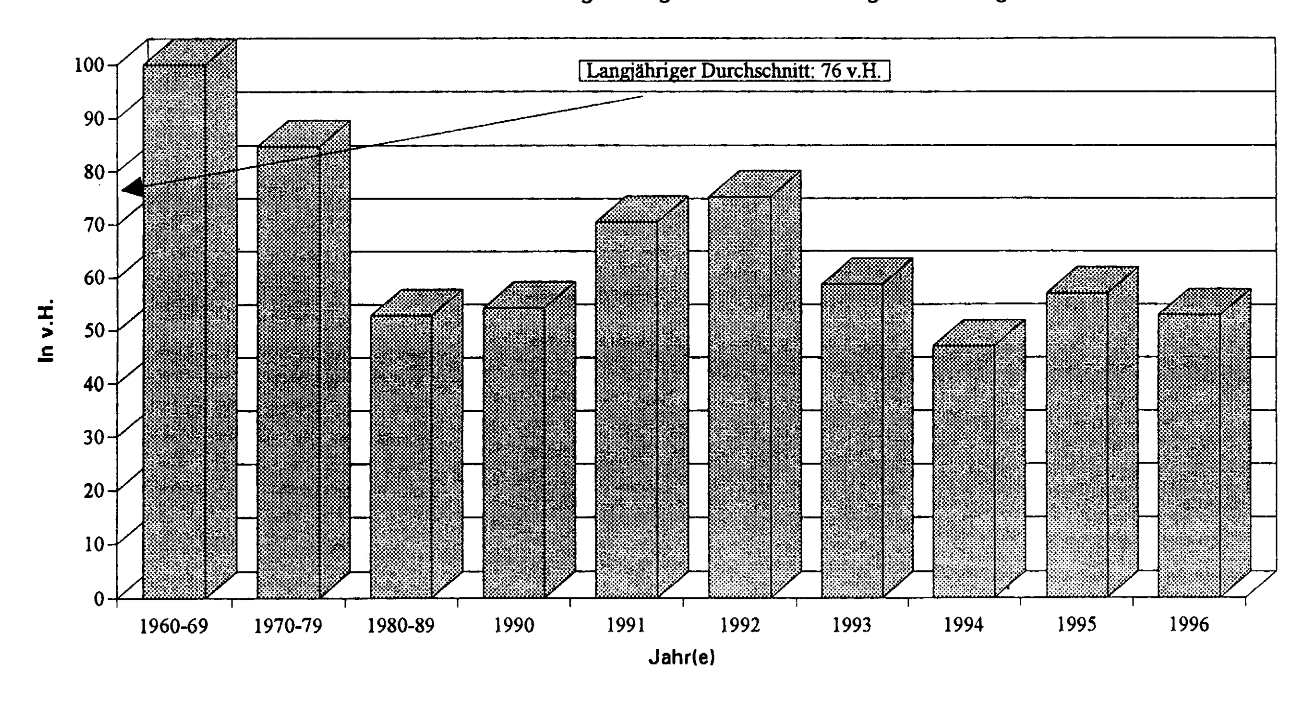
Jahr[3])	Zuzüge insgesamt[4])	davon Ausländer[5])	Anteil	Fortzüge insgesamt[4])[6])	davon Ausländer[5])	Anteil	Saldo insgesamt	davon Ausländer	Anteil
1970	1 042 760	976 232	94	495 675	434 652	88	547 085	541 580	99
1971	936 349	870 737	93	554 280	500 258	90	382 069	370 479	97
1972	852 549	787 162	92	568 610	514 446	90	283 939	272 716	96
1973	932 583	869 109	93	580 019	526 811	91	352 564	342 298	97
1974	601 013	538 574	90	635 613	580 445	91	– 34 600	– 41 871	121
1975	429 064	366 095	85	652 966	600 105	92	–223 902	–234 010	105
1976	476 286	387 303	81	569 133	515 438	91	– 92 847	–128 135	138
1977	522 611	422 845	81	505 696	452 093	89	16 915	– 29 248	-173
1978	559 620	456 117	82	458 769	405 753	88	100 851	50 364	50
1979	649 832	545 187	84	419 091	366 008	87	230 741	179 179	78
1970–1979	7 002 667	6 219 361	89	5 439 852	4 896 009	90	1 562 815	1 323 352	85
1980	736 362	631 434	86	439 571	385 843	88	296 791	245 591	83
1981	605 629	501 138	83	470 525	415 524	88	135 104	85 614	63
1982	404 019	321 682	80	493 495	433 268	88	– 89 476	111 586	125
1983	354 496	273 252	77	487 268	424 913	87	–132 772	–151 661	114
1984	410 387	331 140	81	604 832	545 068	90	–194 445	–213 928	110
1985	480 872	398 219	83	425 313	366 706	86	55 559	31 513	57
1986	567 215	478 348	84	407 139	347 789	85	160 076	130 559	82
1987	591 765	472 336	80	398 518	333 984	84	193 247	138 352	72
1988	860 578	647 534	75	419 439	358 941	86	441 139	288 593	65
1989	1 133 794	766 945	68	539 832	438 082	81	593 962	328 863	55
1980–1989	6 145 117	4 822 028	78	4 685 932	4 050 118	86	1 459 185	771 910	53
1990	1 256 250	835 702	67	574 378	465 470	81	681 872	370 232	54
1991	1 182 927	920 491	78	582 240	497 476	85	600 687	423 015	70
1992	1 489 449	1 207 602	81	701 424	614 747	88	788 025	592 855	75
1993	1 268 004	986 872	78	796 859	710 240	89	471 145	276 632	59
1994	1 082 553	777 516	72	767 555	629 275	82	314 998	148 241	47
1995	1 096 048	792 701	72	698 113	567 441	81	397 935	225 260	57
1996	959 691	707 954	74	677 494	559 064	83	282 197	148 890	53
1997	840 633	615 298	73	746 969	637 066	85	93 664	– 21 768	– 23
1989–1997	10 309 349	7 611 081	74	6 084 864	5 118 861	84	4 224 485	2 492 220	59
1989–96 (v. H.)	*34*	*32*	–	*29*	*29*	–	*49*	*38*	–
1990–1997	9 175 555	6 844 136	75	5 545 032	4 680 779	84	3 630 523	2 163 357	60
Insgesamt	29 905 111	23 979 431	80	21 201 672	17 393 778	82	8 703 439	6 585 653	76

[1]) Zu beachten sind die historisch bedingten Änderungen im Gebietsstand. Seit 1991 bezieht sich die Statistik auf die gesamte Bundesrepublik Deutschland (nach dem Gebietsstand vom 3. Oktober 1990).
[2]) Die Außenwanderungsstatistik weist auf der Basis von ausgezählten Meldescheinen Wohnortwechsel von Personen aus, deren Ausgangs- und Endpunkte außerhalb der Bundesrepublik Deutschland liegen.
[3]) 1950 ohne Westberlin und Saarland; für 1951 liegen keine Zahlen vor, 1952 bis 1957 ohne Saarland; ab 1991 nach dem Gebietsstand vom 3. Oktober 1990.
[4]) Hier sind die Zu- und Fortzüge von Deutschen und Ausländern aus der ehemaligen DDR in die Bundesrepublik Deutschland nicht berücksichtigt.
[5]) 1950 bis 1953 keine Angaben. Daraus ergeben sich Verzerrungen, insbesondere bei den Anteilen 1950 bis 1959 und insgesamt.
[6]) Die Fortzüge, insbesondere von Ausländern aus Drittstaaten, dürften untererfaßt sein, da sich diese oftmals beim Fortzug nicht abmelden, u. a. auch, um ihr einmal erworbenes Aufenthaltsrecht nicht zu verlieren.

Zahlen: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Abbildung 8

Anteil ausländischer Staatsangehöriger am Wanderungssaldo insgesamt



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung

4.1.1 Ost- und Westdeutschland

Die Zahl der in der DDR lebenden ausländischen Staatsangehörigen ist nie veröffentlicht worden. Erstmals wurden 1989 Zahlen bekannt[53]): danach hielten sich zum Jahresende 1989 rund 190 000 ausländische Staatsangehörige in der DDR auf, gemessen an der Wohnbevölkerung insgesamt also erheblich weniger als im früheren Bundesgebiet. Ein Asylrecht gab es in der DDR nicht, ebensowenig trat sie der Genfer Flüchtlingskonvention bei. Von den 190 000 Ausländerinnen und Ausländern verfügten hier etwa 35 000 über einen „ständigen Wohnsitz" und damit einen sicheren Aufenthaltsstatus in der DDR. Etwa 55 000 Ausländerinnen und Ausländer absolvierten eine Ausbildung an den Hochschulen oder als Facharbeiterinnen und Facharbeiter in den Betrieben und kehrten in ihre Herkunftsländer, zumeist „befreundete" Staaten der Dritten Welt, zurück. Rd. 100 000 Ausländerinnen und Ausländer, in der Hauptsache Vietnamesinnen und Vietnamesen, kamen als Arbeitsmigrantinnen und -migranten mit einer räumlichen und zeitlichen Begrenzung – in der Regel für vier bis fünf Jahre – in die DDR. Der Aufenthalt dieser Menschen war mit einer befristeten Arbeitserlaubnis verbunden; davon verließen rund 30 000 bislang das Gebiet der neuen Länder. Die Zahl der ausländischen Staatsangehörigen in den neuen Ländern hat sich bis 1996 auf rund 250 000 erhöht, ihr Anteil ist aber, gemessen an den in den alten Bundesländern vorfindlichen Anteilen der ausländischen Wohnbevölkerung, mit durchschnittlich unter 2 v. H. bisher sehr gering. Der Zuzug ausländischer Staatsangehöriger nach Ostdeutschland hat seit 1990 überwiegend keine ökonomischen Ursachen gehabt, sondern erklärt sich durch die bundesweite Aufteilung von Asylbewerbern und geduldeten Bürgerkriegsflüchtlingen. Nur in Ostberlin (1995 5,4 v. H.) und in Brandenburg (2,4 v. H.) sowie in den Ballungsgebieten von Halle-Leipzig, Dresden, Chemnitz und Rostock (2,1 bis 5,5 v. H.) lebt ein nennenswerter Anteil von Ausländerinnen und Ausländern.[54])

Dagegen werden selbst in fast allen westdeutschen Flächenländern (mit Ausnahme des Saarlandes und Rheinland-Pfalz) mittlerweile Anteile der ausländischen Wohnbevölkerung von knapp 10 v. H. und mehr erreicht. In den Großstädten Westdeutschlands sind Ausländeranteile von über 20 v. H. zu verzeichnen, es gibt aber auch Landkreise mit Anteilen von über 20 v. H., wie z. B. Offenbach und Groß-Gerau in Hessen.

Im früheren Bundesgebiet trafen 1997 ein positiver Außenwanderungssaldo und ein leichter Geburtenüberschuß zusammen (Bevölkerungsanstieg um 0,2 v. H.), in den neuen Ländern reichte der Außenwanderungsgewinn nicht zum Ausgleich der Geburtenlücke aus (Bevölkerungsabnahme um –0,4 v. H.). Der Wanderungssaldo in Deutschland insgesamt setzt sich 1997 aus etwa 615 000 Zuzügen und 637 000 Fortzügen ausländischer Staatsangehöriger

[53]) Vgl. Ausländer in Deutschland, Daten und Fakten von A–Z, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln 1997, S. 17.

[54]) Vgl. Münz, R./Seifert, W./Ulrich, R., Zuwanderung nach Deutschland, Frankfurt 1997, S. 61.

sowie 225 000 Zuzügen (davon rund 110 000 Spätaussiedlerinnen/Aussiedler) und 110 000 Fortzügen Deutscher zusammen. Die Zahl der fortziehenden Deutschen sank gegenüber dem Vorjahr (118 000) erneut um etwa 8 000; 1995 waren noch 131 000 fortziehende Deutsche zu verzeichnen.

4.1.2 Regionenspezifische Zielgebiete

Deutschland gehört zu den dicht besiedelten Staaten Europas mit einer Bevölkerungsdichte von 228 E/qkm und einem sehr hohen Verstädterungsgrad. Von den etwa 81 Millionen Einwohnern im Jahr 1993 lebten mehr als die Hälfte (ca. 43 Millionen) in den Regionen mit großen Verdichtungsräumen (Agglomerationsräume) auf ca. einem Viertel der Gesamtfläche Deutschlands. In den sechs Metropolregionen[55]) lebten etwa ein Drittel (27 Millionen) der Einwohner auf

[55]) Zur Abgrenzung vgl. Schön, K. P., Agglomerationsräume, Metropolen und Metropolregionen Deutschlands im statistischen Vergleich, in: Agglomerationsräume in Deutschland, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover, Hannover 1996, S. 360 ff.

Tabelle 22

Grunddaten zur Siedlungsstruktur, 1992/93

Raumbezug	Bevölkerung in 1 000	Anteil an Gesamtbev. in v. H.	Fläche in qkm	Anteil an der Gesamtfläche in v. H.	Bevölkerungsdichte	Ausländer Anteil in v. H.
Deutschland	81 338,1	*100,0*	356 959	*100,0*	228	*7,9*
Agglomerat.	43 375,3	*53,3*	93 280	*26,1*	465	*10,4*
Kernstädte	20 443,5	*25,1*	8 988	*2,5*	2 275	*13,2*
Umlandkreise	22 931,8	*28,2*	84 292	*23,6*	272	*7,8*
Metropolreg.	26 959,0	*33,1*	42 073	*11,8*	641	*12,6*
Kernstädte	15 284,5	*18,8*	6 143	*1,7*	2 488	*14,6*
Umlandkreise	11 674,5	*14,4*	35 930	*10,1*	325	*10,0*
Rhein-Ruhr	11 086,3	*13,6*	9 758	*2,7*	1 136	*11,7*
Kernstädte	6 745,4	*8,3*	3 163	*0,9*	2 133	*13,1*
Umlandkreise	4 340,9	*5,3*	6 595	*1,8*	658	*9,5*
Berlin/Brandenburg	4 322,2	*5,3*	7 335	*2,1*	589	*9,0*
Kernstädte	3 613,4	*4,4*	990	*0,3*	3 651	*10,6*
Umlandkreise	708,8	*0,9*	6 345	*1,8*	112	*0,7*
Rhein-Main	3 322,1	*4,1*	5 387	*1,5*	617	*17,7*
Kernstädte	1 372,8	*1,7*	717	*0,2*	1 914	*22,4*
Umlandkreise	1 949,3	*2,4*	4 670	*1,3*	417	*14,4*
Hamburg	3 268,4	*4,0*	10 434	*2,9*	313	*9,5*
Kernstadt	1 702,9	*2,1*	755	*0,2*	2 255	*13,6*
Umlandkreise	1 565,5	*1,9*	9 679	*2,7*	162	*4,6*
Stuttgart	2 563,1	*3,3*	3 654	*1,0*	701	*16,9*
Kernstadt	594,4	*0,7*	207	*0,1*	2 867	*23,2*
Umlandkreise	1 968,7	*2,4*	3 447	*1,0*	571	*15,0*
München	2 396,9	*2,9*	5 504	*1,5*	435	*16,1*
Kernstadt	1 255,6	*1,5*	310	*0,1*	4 044	*22,3*
Umlandkreise	1 141,3	*1,4*	5 193	*1,5*	220	*9,3*

Quelle: Schön, K. P., Agglomerationsräume, Metropolen und Metropolregionen Deutschlands im statistischen Vergleich, in: Agglomerationsräume in Deutschland, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover, ebd. 1996, S. 366 und 374

Tabelle 23

Bevölkerungsmobilität, 1991

Raumbezug	Gesamt-wanderungssaldo je 1 000 Ew.	Zuzüge von Ausländern in v. H.	Fortzüge von Ausländern in v. H.	Außen-wanderungssaldo je 1 000 Ew.	Binnen-wanderungssaldo je 1 000 Ew.
Deutschland	7,7	*31,6*	*24,0*	7,6	0,0
alte Länder	11,9	*32,4*	*26,0*	9,1	2,8
neue Länder	–6,3	*24,4*	*13,3*	2,4	–8,7
Agglom.	7,8	*37,0*	*28,3*	6,9	0,8
Metropolreg.	9,1	*40,2*	*30,7*	8,2	0,9
Kernstädte	7,5	*47,9*	*36,6*	8,4	–0,9
Umlandkreise	11,3	*31,2*	*23,4*	8,0	3,3
Stuttgart	15,3	*46,6*	*35,2*	14,1	1,2
Kernstadt	20,9	*52,7*	*38,4*	22,1	–1,1
Umlandkreise	13,6	*43,5*	*33,5*	11,6	1,9
Rhein-Main	14,4	*45,4*	*33,7*	12,7	1,7
Kernstädte	15,3	*53,4*	*39,0*	17,1	–1,8
Umlandkreise	13,7	*37,9*	*28,6*	9,5	4,2
München	8,4	*51,9*	*46,8*	9,6	–1,1
Kernstadt	0,6	*62,1*	*55,8*	9,6	–8,9
Umlandkreise	17,2	*38,1*	*31,0*	9,5	7,7
Rhein-Ruhr	6,3	*32,3*	*23,4*	6,6	–0,2
Kernstädte	4,9	*38,6*	*27,7*	5,6	–0,7
Umlandkreise	8,6	*25,0*	*18,3*	8,1	0,5
Hamburg	13,6	*31,5*	*23,0*	6,5	7,1
Kernstadt	12,9	*43,1*	*30,4*	10,0	2,9
Umlandkreise	14,5	*19,4*	*15,1*	2,6	11,8
Berlin/Brandenburg	5,7	*46,3*	*30,9*	6,1	–0,4
Kernstädte	7,1	*51,2*	*35,8*	6,9	0,2
Umlandkreise	–1,1	*10,6*	*5,0*	1,9	–3,0

Quelle: Schön, K. P., Agglomerationsräume, Metropolen und Metropolregionen Deutschlands im statistischen Vergleich, in: Agglomerationsräume in Deutschland, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover, ebd. 1996, S. 375

nur wenig über 10 v. H. der Fläche der Bundesrepublik Deutschland. Mehr als 40 v. H. dieser 27 Millionen Einwohner wiederum leben in der bevölkerungsreichsten Metropolregion Deutschlands, dem Rhein-Ruhr-Gebiet (über 1 100 E/qkm).

Vom Wanderungsgeschehen sind Regionen und Regionstypen höchst unterschiedlich betroffen. So sind „Regionen mit großen Verdichtungsräumen" (Agglomerationsräume)[56]) bevorzugtes Wanderungsziel, da es sich hier um die Wirtschafts- und Arbeitsmarktzentren der Bundesrepublik Deutschland handelt. Innerhalb der Verdichtungsräume vermindert sich der Anteil der Zugewanderten mit wachsender räumlicher Distanz von den Ballungskernen: in den Kernstädten betrug im Jahr der letzten Volkszählung (1987) der Anteil der ausländischen Bevölkerung durchschnittlich rd. 11 v. H., in den hochverdichteten Umlandkreisen 8 v. H. und im ländlichen Umland der großen Verdichtungsräume nur noch 4 v. H. Insbesondere die Metropolen und Metropolregionen Berlin/Brandenburg, Hamburg, München, Rhein-Main, Rhein-Ruhr und Stuttgart sind unverändert attraktiv für Zuwanderer.

[56]) Zu den Agglomerationsräumen gehören alle Raumordnungsregionen mit einem Oberzentrum von mindestens 300 000 Einwohner und/oder einer Bevölkerungsdichte von über 300 E/qkm.

Wanderungsgewinne verbuchen vor allem die alten Länder (und in den neuen Ländern Berlin), wobei Außenwanderungsgewinne und Binnenwanderungsgewinne sich addieren. Mehr als drei Viertel der Zuwanderungen erfolgen aus dem Ausland.

Einige Metropolregionen (Rhein-Main, Stuttgart, München) haben inzwischen Ausländeranteile von durchschnittlich über 15 v. H. an der Gesamtbevölkerung; in den Kernstädten dieser Metropolregionen besitzt im Durchschnitt etwa jeder vierte Einwohner eine nichtdeutsche Staatsangehörigkeit.[57]) Hier ist aber auch der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer, die schon viele Jahre in Deutschland leben oder hier geboren sind, besonders groß.

4.2 Annahmen für die Zukunft

Wanderungsbewegungen sind die am schwersten voraussehbare Komponenten der Bevölkerungsentwicklung und somit auch der Bevölkerungsprognosen. Starke Migrationsströme können durch unvorhergesehene politische Entwicklungen entstehen und auch schnell wieder abflauen. Die jüngste Entwicklung der jährlichen Nettomigration nach Deutschland belegt die Sprunghaftigkeit von Migrationen.

Die vorliegenden Bevölkerungsvorausberechnungen für Deutschland haben meist mehrere Wanderungsvarianten bzw. Szenarien, die einen jährlichen Wanderungssaldo in der Bandbreite zwischen Null und 800 000 annehmen.[58]) Das Statistische Bundesamt (1994)[59]) berechnet drei Varianten die (nach 2010) 100 000, 200 000 bzw. 300 000 Personen pro Jahr als konstanten Wanderungssaldo annehmen. In der jüngsten Untersuchung von R. Münz, W. Seifert und R. Ulrich zum Thema „Zuwanderung nach Deutschland" (1997)[60]) werden nach einer ausführlichen Analyse der vergangenen Trends und der Abschätzung der Zusammensetzung möglicher zukünftiger Migrationsströme (nach Staatsbürgerschaft und Herkunftsland) unterschiedliche Szenarien definiert, die den genannten Annahmen des Statistischen Bundesamtes sehr ähnlich sind. Aus diesem Grund werden auch in den probabilistischen Bevölkerungsprognosen konstante jährliche Wanderungssalden von 100 000, 200 000 und 300 000 als Eckwerte der angenommenen Wahrscheinlichkeitsverteilung dienen. Aufgrund der extrem hohen Unsicherheit und Variabilität der Wanderungsströme wurde jedoch angenommen, daß nicht 90 v. H. sondern nur 67 v. H. aller zukünftigen durchschnittlichen Wanderungssalden in diesem Intervall liegen. Aufgrund der symmetrischen Verteilungsannahme bleibt 200 000 dennoch der wahrscheinlichste Wert für den zukünftigen durchschnittlichen Wanderungssaldo pro Jahr.

Da die Altersverteilung der Migrantinnen und Migranten einen deutlichen Einfluß auf die Altersstruktur der Bevölkerung hat, ist besonderer Wert darauf zu legen, die empirischen Altersverteilungen der letzten Jahre zu analysieren und in parametrisierter Form zu beschreiben. Diese empirisch gewonnene Altersverteilung wurde in den in Kapitel 6 vorgestellten probabilistischen Bevölkerungsprognosen für die gesamte Periode als konstant angenommen. Sie bezieht sich auf die Wohnbevölkerung im Bundesgebiet und unterscheidet also nicht zwischen Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern.

Um den Einfluß unterschiedlicher Migrationsannahmen auf den Ausländeranteil abzuschätzen, werden in Kapitel 6.3 zusätzlich noch spezielle deterministische Szenarien angeführt, die nach deutscher und ausländischer Staatsbürgerschaft differenzieren.

4.3 Wanderungen in europäischen Staaten

Die (Außen-)Wanderungsverflechtungen Deutschlands sind Teil einer überregionalen Entwicklung in Europa. Kennzeichen dieser gesamteuropäischen Entwicklung ist der Wandel Europas von einer Auswanderungsregion (bis in die 30er Jahre des 20. Jahrhunderts)[61]) zu einer Zuwanderungsregion: derzeit sind die meisten Staaten Europas De-facto-Zuwanderungsländer, nicht aufgrund politischer, wirtschaftlicher oder demographischer Erwägungen, sondern als Resultat ungeplanter Zuwanderungen. R. Münz und H. Fassmann sprechen in diesem Zusammenhang vom „Einwanderungskontinent wider Willen".[62])

Selbst „klassische" Auswanderungsländer wie Italien, Portugal oder Spanien sind heute mit einer erheblichen Zahl von Zuwanderern konfrontiert, ebenso sind auch aktuelle Herkunftsländer der Ost-West-Wanderung (Polen, Tschechien, Ungarn und Rußland) selbst Zielländer von Migration. Die (Re-)Migration ethnischer Russen aus den Nachfolgestaaten der Sowjetunion stellt derzeit einen der quantitativ bedeutendsten Wanderungsströme in Europa dar. Rußland wurde dadurch in den 90er Jahren vor Deutschland zum wichtigsten Zuwanderungsgebiet des Kontinents, wenn man die absoluten Zuwanderungszahlen betrachtet. Auch die Türkei verzeichnet

[57]) So wiesen 1994 (durchschnittlich, über das Stadtgebiet ungleich verteilt) Frankfurt a.M. mit knapp 30 v. H., Offenbach mit rund 28 v. H., Stuttgart mit 24 v. H. und München mit knapp 23 v. H. die höchsten Anteile ausländischer Staatsangehöriger auf. Vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.), Migration und Integration in Zahlen ..., a.a.O., Kapitel 1.4, S. 104.

[58]) Vgl. Höhn, C., Bevölkerungsvorausberechnungen für die Welt, die EU-Mitgliedsländer und Deutschland, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 2/21, 1996, S. 171–218.

[59]) Statistisches Bundesamt, Entwicklung der Bevölkerung bis 2040, Ergebnis der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: Wirtschaft und Statistik, 7/1994.

[60]) Vgl. Münz, R./Seifert, W./Ulrich, R., Zuwanderung nach Deutschland, a.a.O.

[61]) Zwischen 1815 und 1939 wanderten mehr als 50 Millionen Europäer nach Übersee aus, darunter fast 30 Millionen in die USA; Angaben nach Hoerder, D. (Hrsg.), Labor Migration in the Atlantic Economies, London 1985, zitiert in: Münz, R./Fassmann, H. (Hrsg.), Migration in Europa, Frankfurt 1996, S. 13. Gleichzeitig kamen jedoch auch Hunderttausende polnischer und ukrainischer Arbeiter in die neu entstehenden Zentren der Kohle-, Eisen- und Stahlindustrie Frankreichs, Deutschlands und Englands; andere slawische Migranten zogen nach Berlin und Wien, osteuropäische Juden flohen vor Antisemitismus und Pogromen aus der Ukraine, Ostgalizien und dem Baltikum; hunderttausende Iren zogen auf Arbeitssuche nach England und Schottland; Italiener nach Frankreich, in die Schweiz und Österreich. Siehe im einzelnen ebd.

[62]) Vgl. Münz, R./Fassmann, H. (Hrsg.), Migration in Europa, Frankfurt 1996, S. 9.

eine gestiegene Zuwanderung von ethnischen Türken aus ehemaligen Ostblockstaaten. Deutschland ist nach dem Zweiten Weltkrieg, und ganz besonders in den späten 80er und 90er Jahren, vom internationalen Wanderungsgeschehen stark betroffen gewesen: innerhalb Europas wurden in diesem Zeitraum die meisten Zuwanderer in Deutschland registriert.

Die höchste Nettomigration in Relation zur ansässigen Bevölkerung[63]) verzeichnete von allen EU-Staaten im Jahr 1995 (wie auch schon in den letzten Jahren) Luxemburg mit 1,12 v. H. Es folgt Dänemark mit 0,54 v. H., eine Größenordnung, die allerdings schon weniger als die Hälfte der in Luxemburg verzeichneten Nettomigration ausweist. In Deutschland[64]) beträgt die Nettomigrationsrate 0,39 v. H., in der Russischen Föderation 0,34 v. H. und in der Schweiz 0,31 v. H.; in allen anderen Mitgliedsländern der EU (mit Ausnahme Irlands) wie auch in Norwegen, der Tschechischen Republik, der Slowakischen Republik, Slowenien, Kroatien und der Türkei ist eine positive Nettomigration zu verzeichnen, die Rate beträgt hier zwischen 0,01 und 0,25 v. H. Leichte Wanderungsverluste (bis –0,24 v. H. der Bevölkerung) verzeichneten Irland, Polen, Estland, Litauen, Ungarn, Rumänien, die Ukraine und Bulgarien.

Im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 1995 verzeichnete Luxemburg mit 1,1 v. H. die höchste Nettomigrationsrate. In Deutschland war (1990–1994) eine durchschnittliche Nettomigration von 0,7 v. H. der Bevölkerung zu verzeichnen, in Österreich 0,64 v. H., in Griechenland 0,62 v. H., in der Schweiz 0,61 v. H. Es folgen Schweden mit 0,36 v. H., Dänemark mit 0,26 v. H., die Niederlande und die Russische Föderation mit jeweils 0,24 v. H.

5 Entwicklung und Altersstruktur der Bevölkerung

5.1 Bevölkerungsentwicklung[65])

Die folgenreichste demographische Konsequenz des Geburtenrückgangs ist die Alterung der Bevölkerung, zu der in Deutschland bereits in den 20er Jahren die Weichen gestellt wurden. Die demographischen Folgen dieser gemeinsamen Bevölkerungsgeschichte zeigten sich für die deutsche Bevölkerung in beiden Teilen Deutschlands fünfzig Jahre später. Der Geburtenüberschuß ging in der DDR 1969 und in der früheren Bundesrepublik Deutschland 1971 (nur die deutsche Bevölkerung) bzw. 1972 (für die Wohnbevölkerung, trotz höherer Geburtenzahlen bei Migrantinnen) in einem Sterbefallüberschuß über. Der damit einsetzende Bevölkerungsrückgang der deutschen Bevölkerung hat in der früheren Bundesrepublik Deutschland seit 1972 bis vor wenigen Jahren angehalten bis der Zuwanderungsüberschuß der Deutschen größer wurde als der Sterbefallüberschuß. Die DDR konnte ihren Sterbefallüberschuß zwischen 1979 und 1988 (außer 1986) unter dem Einfluß einer massiven Bevölkerungspolitik kurzfristig umkehren; wegen der Abwanderung nahm die Bevölkerung in der DDR gleichwohl ab.

Die demographische Alterung wird wesentlich vom Geburtenrückgang bestimmt. Ein Rückgang der Alterssterblichkeit, der bei steigender Lebenserwartung typisch ist, verstärkt die Alterung.

In Deutschland (jeweiliger Gebietsstand) stieg der Anteil der über 65jährigen von 4,6 v. H. im Jahr 1871 auf 7,8 v. H. im Jahr 1939. In der DDR bzw. der früheren Bundesrepublik Deutschland stieg dieser Anteil von 10,6 bzw. 9,4 v. H. (1950) auf 13,5 bzw. 15,3 v. H. im Jahr 1990. Eine vorübergehende Stagnation des demographischen Alterungsprozesses in den 80er und in der ersten Hälfte der 90er Jahre ist durch eine historisch bedingt geringe Seniorenzahl (Fehlen der Kriegsgefallenen des Zweiten Weltkrieges; schwache Jahrgänge der im Ersten Weltkrieg Geborenen, die jetzt im Seniorenalter stehen) zu erklären.

In der früheren Bundesrepublik Deutschland ist der Anteil älterer Menschen demnach größer. Hierzu hat auch die Zuwanderung von Personen im Rentenalter aus der DDR beigetragen. Dies war die einzige Bevölkerungsgruppe, der die Regierung der DDR seit den 70er Jahren die Übersiedlung in die Bundesrepublik Deutschland gestattet hatte. Wegen der Abwanderung von älteren Menschen und gewisser Erfolge der Bevölkerungspolitik, die sich in einem höheren Anteil von Kindern und Jugendlichen zeigen, hatte die DDR einen jüngeren Altersaufbau als die alten Bundesländer. Da in den neuen Ländern jedoch nur 20 v. H. der Bevölkerung Deutschlands leben, hat sich dies auf den Altersaufbau im wiedervereinigten Deutschland nach der Vereinigung kaum ausgewirkt.

5.1.1 Entwicklung seit 1950[66])

Ende 1997 hatte Deutschland über 82 Millionen Einwohner und damit etwa 22 Millionen mehr als kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs. In West- und Ostdeutschland hat sich die Bevölkerungszahl seit 1939 jedoch sehr unterschiedlich entwickelt. Im früheren Bundesgebiet stieg sie zwischen 1939 und 1974 von 43 Millionen auf über 62 Millionen. Danach bewegte sie sich bis 1988 wieder unter der 62-Millionen-Grenze. Die Zunahme der Bevölkerungszahl des früheren Bundesgebiets nach dem Zweiten Weltkrieg (trotz der Kriegsverluste) beruhte zunächst im wesentlichen auf der Aufnahme von Vertriebenen aus den Ostgebieten des ehemaligen Deutschen Reiches und den deutschen Siedlungsgebieten im Ausland. 1950 betrug die Zahl der Vertriebenen im früheren Bundesgebiet rd. 8 Millionen; das entsprach einem Anteil an der Bevölkerung von 16 v. H. Zwischen 1950 und 1961 war der Bevölkerungszuwachs hauptsächlich auf die Zuwanderung aus der DDR zurückzuführen.

[63]) Zahlen nach Conseil de l' Europe, Evolution démographique récente en Europe 1996, Straßburg 1996.

[64]) 1994.

[65]) Vgl. Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland für die Internationale Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung 1994, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn 1994, S. 7/8.

[66]) Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Datenreport 1997 – Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1997, S. 20 ff.

Von 1950 bis zum Mauerbau am 13. August 1961 fanden etwa 2,6 Millionen Personen aus Ostdeutschland als Übersiedler im früheren Bundesgebiet Aufnahme. Seit Mitte der 60er Jahre wird die Bevölkerungsentwicklung im früheren Bundesgebiet bzw. – ab November 1990 – in Deutschland entscheidend durch die Zu- und Abwanderung von Ausländerinnen und Ausländern beeinflußt. Zwischen 1961 und 1997 sind insgesamt 23,1 Millionen ausländische Staatsangehörige in das frühere Bundesgebiet bzw. nach Deutschland zugezogen, und 16,9 Millionen haben es wieder verlassen. Die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer erhöhte sich in diesem Zeitraum von knapp 690 000 auf 7,4 Millionen Die Zunahme ist zum größeren Teil auf Wanderungsgewinne zurückzuführen. Außerdem fanden zwischen 1962 und 1997 etwa 3,3 Millionen Aussiedlerinnen und Aussiedler im früheren Bundesgebiet bzw. – ab November 1990 – in Deutschland Aufnahme. Im Jahr 1990 wurde mit rund 397 000 Personen die mit Abstand höchste Aussiedlerzahl in der Bundesrepublik Deutschland registriert.

Im Gebiet der DDR stieg die Bevölkerungszahl nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs als Folge der Aufnahme von Vertriebenen zunächst ebenfalls an, und zwar bis auf rd. 19 Millionen im Jahr 1948. Die Zahl der Vertriebenen in der DDR – dort als „Neubürger“ oder „Umsiedler“ bezeichnet – betrug 1950 etwa 4,1 Millionen, was einem Anteil an der Bevölkerung von 22 v. H. entsprach. Nach 1948 ging die Einwohnerzahl bis zum Mauerbau 1961 Jahr für Jahr zurück, hauptsächlich als Folge der starken Abwanderung in das frühere Bundesgebiet. 1961 lag sie bei 17,1 Millionen Durch die Abriegelung der DDR konnte der Bevölkerungsrückgang nur vorübergehend gestoppt werden. 1973 sank die Einwohnerzahl – auch bedingt durch Geburtendefizite in den 70er Jahren – unter die 17-Millionen-Grenze. Die Massenflucht im Jahr 1989 beschleunigte den Bevölkerungsrückgang, und Ende 1990 hatte die DDR nur noch 16 Millionen Einwohner. Bis Ende 1995 verringerte sich die Einwohnerzahl in den neuen Ländern und Berlin-Ost um weitere 550 000 Personen auf 15,5 Millionen In der letzten Zeit ist aber eine Abschwächung des Bevölkerungsrückgangs zu beobachten.

Die Wohnbevölkerung in Deutschland insgesamt hat in den vergangenen Jahren weiterhin leicht zugenommen: von rd. 81 Millionen Einwohner 1993 auf 81,5 Millionen zum Jahresbeginn 1995 und über 82 Millionen zum Jahresbeginn 1998.[67]) Ausschlaggebend für diesen Anstieg 1997 (um etwa 45 000) war die Nettozuwanderung: es zogen etwa 94 000 im Saldo zu. Diesem Wanderungsgewinn stand 1997 ein negativer Saldo der natürlichen Bevölkerungsbewegung gegenüber: es starben etwa 48 000 Menschen mehr als geboren wurden (1996: 87 000). In den einzelnen Bundesländern verlief die Entwicklung unterschiedlich: mit Ausnahme der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie des Saarlandes gab es 1997 in allen Ländern der früheren Bundesrepublik Deutschland eine Bevölkerungszunahme. Am höchsten war sie in Schleswig-Holstein mit 0,5 v. H. In den neuen Ländern wurde außer in Brandenburg überall ein Bevölkerungsrückgang registriert. Die Binnenwanderungen zwischen Ost – und Westdeutschland sind mittlerweile fast ausgeglichen: 1996 zogen nur noch 14 000 Personen mehr aus den neuen Ländern und Ostberlin ins frühere Bundesgebiet (etwa 166 000) als umgekehrt (152 000). 1995 hatten die neuen Länder noch einen Binnenwanderungsverlust von etwa 25 000, 1991 aber von über 170 000. Insgesamt hat die Bevölkerung in den alten Ländern um 0,2 v. H. zugenommen, während sie sich in den neuen Ländern um 0,4 v. H. verringert hat.

Salden: Geburten/Sterbefälle versus Wanderungen

Seit Anfang der 70er Jahre waren in Deutschland mehr Sterbefälle zu verzeichnen als Geburten. Der dennoch stattfindende Bevölkerungsanstieg resultiert allein aus (Netto-)Zuwanderungen. Altersstrukturbedingt schwankt die Größenordnung des aus der „natürlichen“ Bevölkerungsbewegung herrührenden Rückgangs der Bevölkerung: bis Mitte der 80er Jahre sind jährlich etwa 100 000 Geburten weniger zu verzeichnen als Sterbefälle. Bis Anfang der 90er Jahre gleicht sich der Sterbefallüberschuß nahezu aus. Bis Mitte der 90er Jahre erreichte er wieder eine Größenordnung von annähernd 100 000, nimmt aber seit 1995 ständig ab. 1997 ist ein Sterbeüberschuß von etwa 48 000 zu verzeichnen. Abbildung 9 zeigt die Entwicklung der Komponenten „Nettozuwanderung“ sowie „Saldo der natürlichen Bevölkerungsbewegung“ von 1970 bis 1997 bei der deutschen, der ausländischen sowie der Gesamtbevölkerung.[68])

Während die deutsche Bevölkerung – vor allem als Folge des Zuzugs von (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedlern – über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg und insbesondere in den Jahren ab 1988 einen positiven Wanderungssaldo hatte, gab es bei Ausländerinnen und Ausländern auch zwei Phasen mit Wanderungsverlusten. Auch 1997 war wieder ein negatives Wanderungssaldo (–22 000) zu verzeichnen. In der Summe war dennoch der Wanderungsgewinn bei Ausländerinnen und Ausländern mit rund 4,2 Millionen fast doppelt so hoch wie bei deutschen Zuwanderern (etwa 2,25 Millionen Personen) (vgl. Abbildung 9).

Trotz der positiven Nettozuwanderung konnte die deutsche Bevölkerung ihren Sterbefallüberschuß von etwa 4,1 Millionen nicht ausgleichen: über den gesamten Zeitraum ist ein Bevölkerungsverlust von rund 1,85 Millionen Personen zu verzeichnen. Lediglich im Jahr 1970 und während der Phase des starken Zuzugs von Aussiedlerinnen und Aussiedlern zwischen 1988 und 1992 verzeichnete die deutsche Bevölkerung einen Anstieg. Bei ausländischen Staatsangehörigen addiert sich der positive Geburtensaldo von knapp 2 Millionen mit dem Wanderungsgewinn zu einem Gesamtwachstum von rd. 6,2 Millionen Personen. Somit resultiert das Bevölkerungswachstum in Deutschland zu etwa drei Viertel aus Nettozuzug und Geburtengewinn von ausländischen Staatsangehörigen.

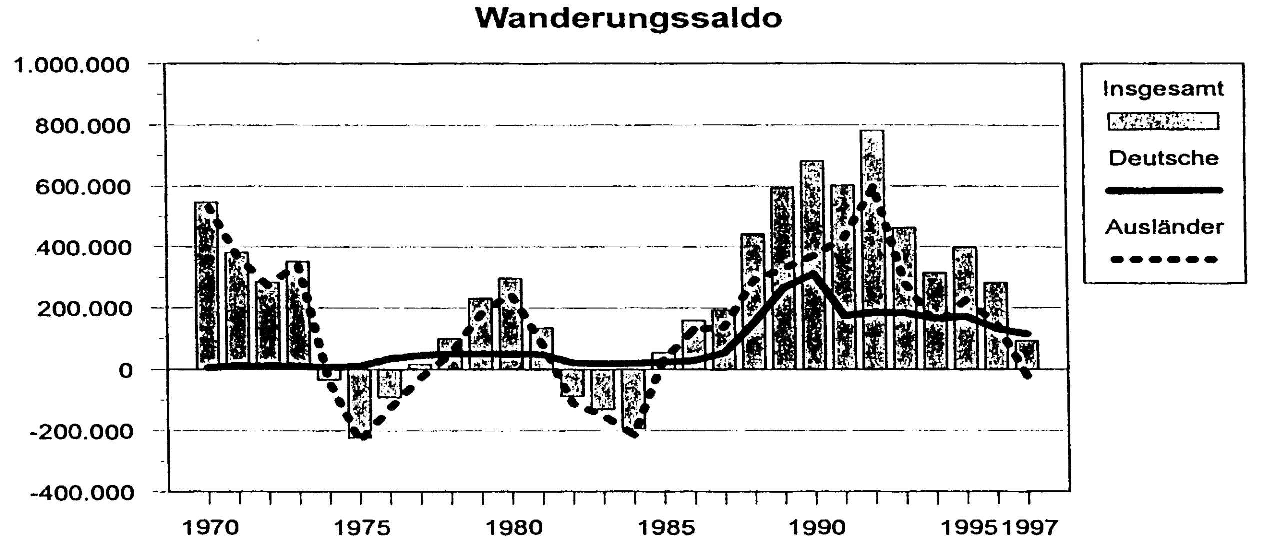
---

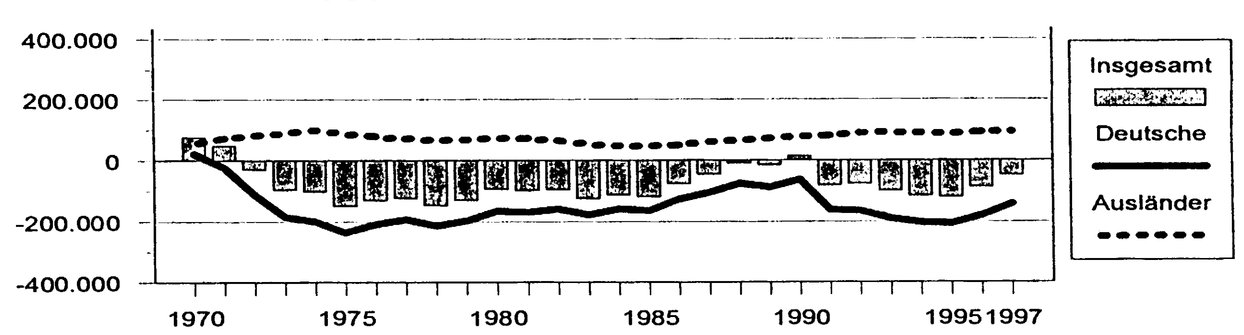
[67]) Zu den Daten vgl. Grünheid, E./Schulz, R., Bericht 1996 ..., a.a.O., S. 345–439; Statistisches Bundesamt (1998).

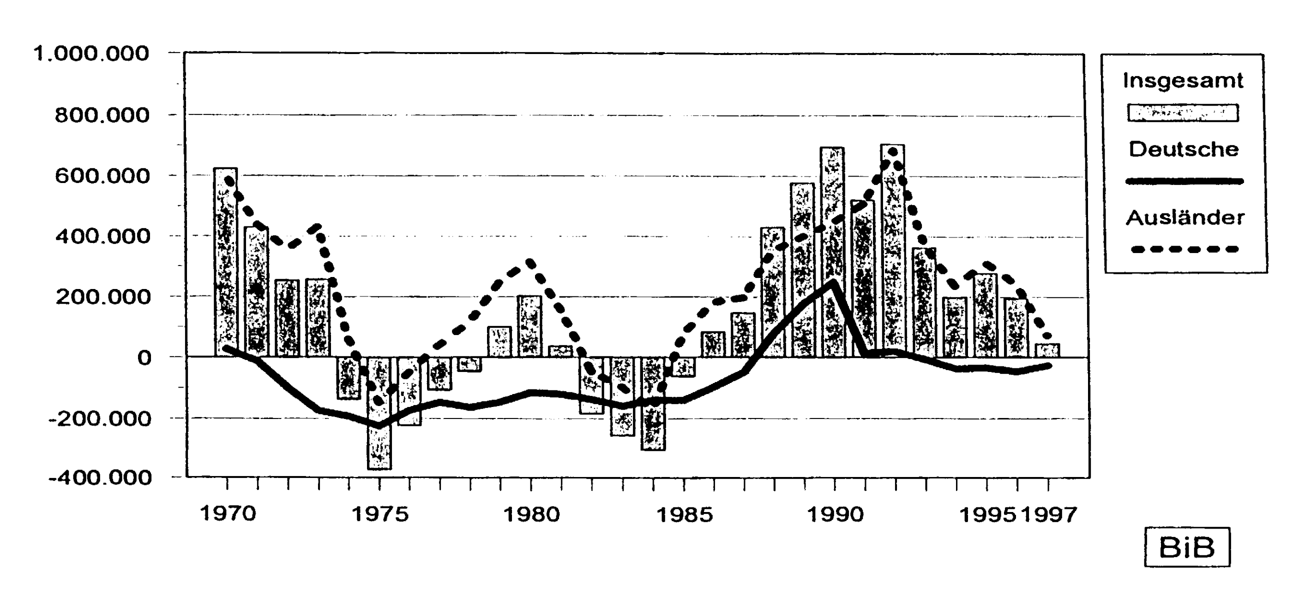
[68]) Vgl. Grünheid, E./Mammey, U., Bericht 1997 ..., a.a.O., S. 71 ff.

Abbildung 9

Komponenten der Bevölkerungsentwicklung nach der Staatsangehörigkeit, 1970 bis 1997







Quelle: Statistisches Bundesamt
Ab 1991 Angaben für Deutschland

5.1.2 Ausländische Bevölkerung

Zum 1. Januar 1998 lebten knapp 7,4 Millionen ausländische Staatsangehörige in Deutschland, was einem Anteil von 9 v. H. entspricht. Darunter waren rd. 2 Millionen türkische Staatsangehörige, rund 750 000 Angehörige der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) sowie knapp 600 000 italienische Staatsangehörige. Unter denjenigen, die vornehmlich als Flüchtlinge nach Deutschland kamen, waren 1996 Iraner (111 000) und Afghanen (63 000) am zahlenstärksten (vgl. Abbildung 10).[69])

5.1.3 „Im Ausland Geborene"

Der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung ist ein nur eingeschränkt aussagefähiger Indikator für die Bedeutung von Zuwanderung in einer Gesellschaft, wenn es einerseits viele Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit gibt, die im Inland geboren wurden, und wenn andererseits viele Personen mit inländischer Staatsangehörigkeit im Ausland geboren wurden. In Deutschland trifft beides zu: es gibt eine nennenswerte Zahl von Kindern ausländischer Zugewanderter, die hier geboren wurden, und aufgrund der Aufnahme von Aussiedlerinnen und Aussiedlern, aber auch von Einbürgerungen von Ausländerinnen und Ausländern, gibt es viele Menschen, die Deutsche sind, aber im Ausland geboren wurden, wodurch ein – mehr oder weniger großer – Integrationsbedarf entsteht.

[69]) Zum 1. Januar 1998 dürfte die zahlenmäßig größte Gruppe aus Bosnien-Herzegowina stammen.

Die Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) erlauben – erstmals für das Jahr 1995 – die Berechnung des Anteils der im Ausland geborenen Wohnbevölkerung in Deutschland.[70]) Als im Ausland Geborene werden alle Personen gezählt, die außerhalb der jetzigen deutschen Grenzen geboren wurden.

Flüchtlinge und Vertriebene, die infolge des Zweiten Weltkriegs flüchten mußten, werden – unabhängig von ihrem Geburtsort – als in Deutschland geboren gezählt.

Aufgrund der SOEP-Stichprobe ergibt sich für das Frühjahr 1995 eine mittlere Schätzung der im Ausland Geborenen von 9,5 v. H. für Deutschland insgesamt.[71]) Da in Ostdeutschland nur sehr wenige Zugewanderte aus dem Ausland leben, ist eine Berechnung wesentlich, die sich nur auf Westdeutschland

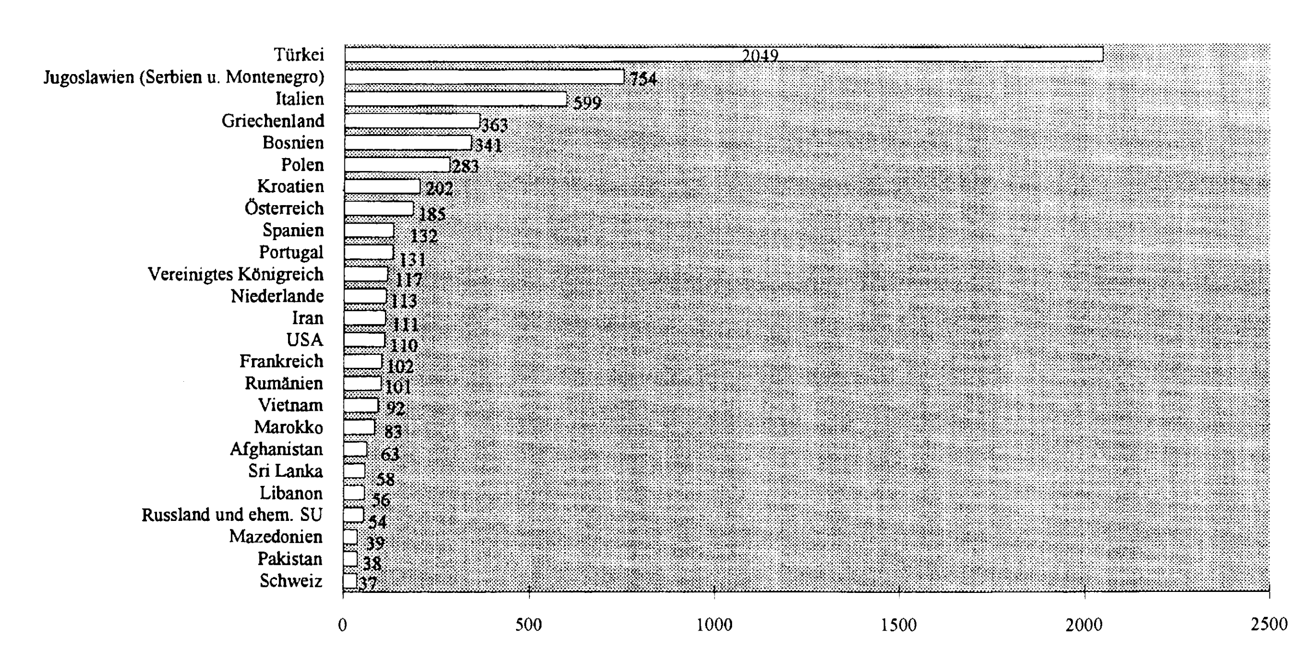
[70]) Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) ist eine vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW, Berlin) und Infratest Sozialforschung (München) im Auftrag der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) seit 1984 durchgeführte Wiederholungsbefragung [vgl. dazu Wagner, G./ Rendtel, U./Schupp, J., Das Sozio-ökonomische Panel (SOEP) – Methoden der Datenproduktion und -aufbereitung im Längsschnitt, in: Hauser, R. u. a. (Hrsg.), Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik – Erhebungsverfahren, Analysemethoden und Mikrosimulation, Berlin 1994, S. 70–111]. Die hier vorgelegten Berechnungen wurden von Dr. Joachim Frick durchgeführt.

[71]) Diese mittlere Schätzung ist für Stichproben wie dem SOEP von einem „Konfidenzintervall" umgeben, das angibt, wie groß der Stichprobenfehler ist. Mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 7 v. H. bewegt sich der Anteil der im Ausland Geborenen maximal zwischen 8,9 und 9,9 v. H. Das heißt, daß mindestens 8,9 v. H. der Wohnbevölkerung im Ausland geboren wurden.

Abbildung 10



Ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland 1996 (in Tausend)



Quelle: Statistisches Bundesamt 1997a

(einschließlich West-Berlin) bezieht. Für diese Region beträgt der Anteil der im Ausland Geborenen 11,5 v. H.[72])

Diese Anteile lassen sich leichter bewerten, wenn man die entsprechenden Anteile im Ausland kennt. Diese betragen Mitte der 90er Jahre in „klassischen Einwanderungsländern" wie Australien, Kanada oder den USA 23, 17 bzw. 9 v. H.[73]) In Europa weist nur die Schweiz einen höheren Anteil von im Ausland Geborenen als Deutschland auf (16 v. H.). In den ehemaligen Kolonialmächten Frankreich, Vereinigtes Königreich und den Niederlanden beträgt der Anteil 8, 3 bzw. 5 v. H.

5.2 Altersstruktur

Die gegebene Altersstruktur ergibt sich aus der Bevölkerungsgeschichte der letzten 100 Jahre, nämlich aus den früheren Veränderungen der Fertilität, der Mortalität und der internationalen Wanderung im Zusammenhang mit früheren Altersstrukturen.

5.2.1 Veränderung der Altersstruktur seit 1871

Tabelle 24 zeigt die Entwicklung der Altersstruktur in Deutschland seit 1871. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren beträgt zunächst etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung. Er nimmt seit 1910 rasch ab und beträgt dann bis zum zweiten Weltkrieg etwa ein Viertel. 1950 sind noch etwa 23 v. H. der Bevölkerung im Alter bis zu 15 Jahren. Bis in die 70er Jahre steigt der Anteil der Kinder und Jugendlichen bis 15 Jahre noch einmal geringfügig und nimmt seitdem erneut stark ab. 1995 sind noch rd. 16 v. H. der Gesamtbevölkerung unter 15 Jahren. Die Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren hatte 1871 einen Anteil von rd. 60 v. H. an der Gesamtbevölkerung. Dieser Anteil blieb zunächst recht stabil und stieg ab den zwanziger Jahren auf fast 70 v. H. an. 1950 lag der Anteil der 15 bis unter 65jährigen an der Gesamtbevölkerung noch bei rund 67 v. H. Bis 1995 blieb der Anteil in etwa dieser Größenordnung (1995: 68,3 v. H.). Der Anteil der 65jährigen und Älteren lag 1871 noch bei unter 5 v. H. Ihr Anteil verdoppelte sich bis 1950 auf knapp 10 v. H. und stieg bis 1980 um rd. 5 v. H. auf etwa 15,5 v. H. an. Nach einem vorübergehenden Rückgang in den 80er Jahren wird 1995 mit 15,6 v. H. in etwa derselbe Anteil erreicht.

5.2.2 Altersaufbau 1996 (Ost- und Westdeutschland)[74])

Die unterschiedliche Ausprägung der demographischen Faktoren in Ost- und Westdeutschland haben

Tabelle 24

Entwicklung der Altersstruktur in Deutschland[1]) von 1871 bis 1995

Jahr	Anteil der jeweiligen Altersgruppe an der Gesamtbevölkerung (in v. H.)					
	0 bis unter 6	6 bis unter 15	15 bis unter 20	20 bis unter 45	45 bis unter 65	65 und älter
1871	15,1	19,2	9,1	35,3	16,6	4,6
1880	16,2	19,2	9,3	34,6	15,8	4,7
1890	15,4	19,8	9,7	34,4	15,6	5,1
1900	15,5	19,3	9,4	35,6	15,3	4,9
1910	14,5	19,7	9,7	35,9	15,3	5
1925	11,4	14,3	10,5	38,8	19,2	5,8
1939	10	13,3	8,7	39,1	21,1	7,8
1950	7,9	15,3	7,3	34,5	25,4	9,7
1960	9,4	12,2	6,9	33,2	26,8	11,6
1970	9,1	14	6,8	34	22,2	13,8
1980	6,2	12	8,5	36	21,8	15,5
1990	6,7	9,5	5,5	38	25,4	14,9
1995	6,1	10,1	5,4	37,8	25,1	15,6

[1]) 1871 bis 1939 Deutschland in den jeweiligen Grenzen, ab 1950 früheres Bundesgebiet und DDR bzw. neue Länder insgesamt.

Quelle: Statistisches Bundesamt und Bundesministerium des Innern, eigene Berechnungen

im Ergebnis auch zu Abweichungen im Altersaufbau der Bevölkerung geführt:

In *Abbildung 11* ist die Altersstruktur in den neuen Ländern mit einer gestrichelten Linie gekennzeichnet. In Folge des Geburtenrückgangs seit der Einigung ist dort der Anteil von Kindern (bis zu etwa 6 Jahren) sehr niedrig; dieses fällt besonders auf, weil die vorhergehenden Altersjahrgänge (7 bis 16 Jahre) im Vergleich zu Westdeutschland sehr zahlreich besetzt sind, eine Folge der Geburtenförderung in der DDR Ende der 70er Jahre. In den Altersjahrgängen zwischen 20 und 40 Jahren dürften die Ost-West-Wanderungen nach 1989 wesentlich zum deutlichen Unterschied in der Altersstruktur – höhere Besetzung dieser Altersgruppen im Westen, niedrigere im Osten – beigetragen haben. Die höheren Altersjahrgänge ab 60 sind bei Männern in Westdeutschland überwiegend (leicht) stärker besetzt, bei Frauen ist etwa bis zum 73. Lebensjahr eine deutlich stärkere Besetzung in Ostdeutschland vorfindlich.

5.2.3 Altersstruktur Deutsche/Ausländer

Die Altersstruktur der ausländischen Wohnbevölkerung in Deutschland weist starke Abweichungen gegenüber der Altersstruktur der deutschen Wohnbevölkerung auf. So sind insbesondere die Altersgruppen der Kinder und Jugendlichen in der ausländischen Wohnbevölkerung überdurchschnittlich stark besetzt, wohingegen in der Altersgruppe ab

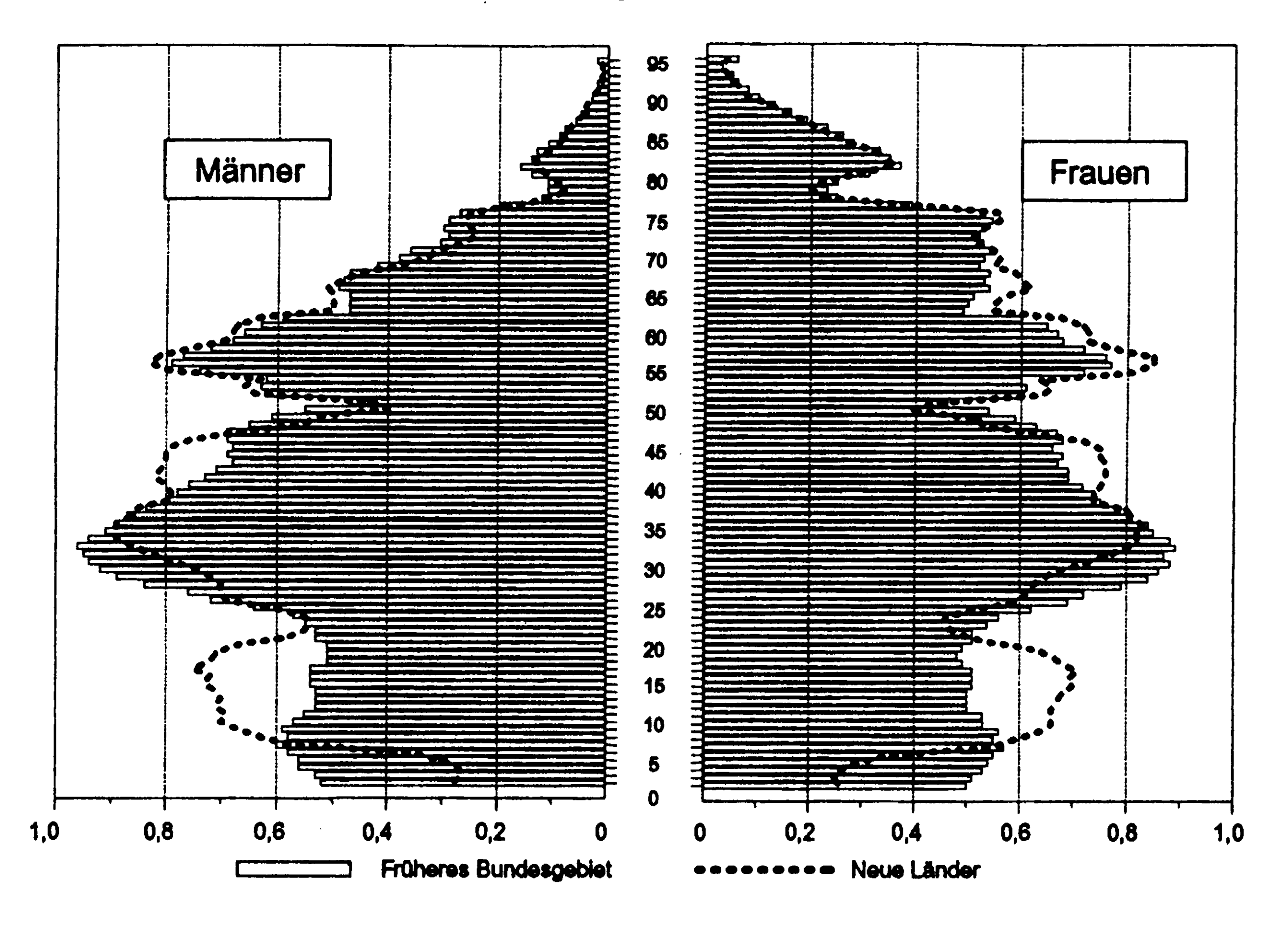
[72]) Mit einem Konfidenzintervall von 10,9 bis 12,1 v. H.

[73]) Vgl. dazu und zu den folgenden Angaben Smith, J.P./Edmonston, B. (Hrsg.), The New Americans: Economic, Demographic and Fiscal Effects of Immigration, Panel on the Demographic and Economic Impacts of Immigration, Comittee on Population and Comittee on National Statistics, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National research Council, Washington, D.C., 1997.

[74]) Zahlen nach Grünheid, E./Mammey, U., Bericht 1997..., a.a.O., S. 48 ff.

Abbildung 11

Altersaufbau der Bevölkerung am 31. Dezember 1995 (in v. H.)



Quelle: Statistisches Bundesamt

70 Jahren der Anteil von ausländischen Staatsangehörigen mit unter 3 v. H. sehr niedrig ist.

Vergleiche Kapitel Migration und Integration, Abbildung 7 „Altersaufbau der Bevölkerung (Deutsche und Ausländerinnen und Ausländer) in Deutschland am 31. Dezember 1995".

5.2.4 Ost- und Westdeutschland [75]

Die historisch langfristige Wirkung demographischer Faktoren hat dazu geführt, daß sich der Altersaufbau der Bevölkerung im früheren Bundesgebiet und in der DDR in den Grundstrukturen ähnelt. Die Bedingungen innerhalb der 40 Jahre getrennter Entwicklung haben jedoch auch wesentliche Unterschiede in der demographischen Entwicklung hervorgebracht. So war das Wanderungsgeschehen in der DDR geprägt durch einen Außenwanderungsüberschuß, die Altersstruktur wurde von der Ausreisepolitik der DDR-Regierung mitbestimmt. Bis Ende der 70er Jahre wurde vor allem Rentnern die Ausreise genehmigt, während in den 80er Jahren sich der Anteil jüngerer Ausreisender erheblich erhöhte. In der früheren Bundesrepublik Deutschland wurde die Altersstruktur durch Zuwanderungen überwiegend jüngerer Menschen positiv beeinflußt. Durch pronatalistische Maßnahmen konnte in der DDR der Anteil der Kinder und Jugendlichen gehalten und sogar erhöht werden. Der Anteil der unter 15jährigen an der Gesamtbevölkerung betrug 1980 im früheren Bundesgebiet nur noch 17,8 v. H., während er in der DDR auf fast 20 v. H. anstieg. Bis 1990 blieb dieser Anteil in der DDR etwa stabil, während er im früheren Bundesgebiet auf 15,5 v.H. weiter absank.

Tabelle 25 zeigt die Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung nach einzelnen Altersgruppen in Ost- und Westdeutschland seit 1990. Während der Anteil der Kinder bis zu 15 Jahren im früheren Bundesgebiet in diesem Zeitraum insgesamt zunahm, ist in den neuen Ländern eine erhebliche Abnahme ihres Anteils (von knapp 20 v. H. auf nur noch rund 16 v. H.) zu verzeichnen. Deutschland insgesamt verzeichnet in den Jahren nach der Wiedervereinigung einen leicht rückläufigen Anteil der unter 15jährigen. Der Anteil von Personen im Alter von 15 bis unter 25 Jahren nahm im früheren Bundesgebiet seit 1990 ab (von 13,6 auf 11,0 v. H.), während sich ihr Anteil in den neuen Ländern kaum veränderte. In Deutsch-

[75]) Vgl. Grünheid, E./Mammey, U., Bericht 1997..., ebd.

Tabelle 25

Entwicklung der Altersstruktur, 1990 bis 1995 (in v. H.)

Jahr	Anteil der Personen im Alter von ... bis unter ... Jahren				
	0 bis 15	15 bis 25	25 bis 45	45 bis 65	65 und älter
	Früheres Bundesgebiet				
1990	15,4	13,6	30,3	25,4	15,3
1991	15,6	13,0	30,9	25,1	15,3
1992	15,8	12,4	31,5	24,9	15,3
1993	16,0	11,8	31,8	24,9	15,4
1994	16,1	11,3	32,0	25,0	15,6
1995	16,2	11,0	32,1	25,0	15,7
	Neue Bundesländer (einschließlich Berlin-Ost)				
1990	19,6	12,5	29,0	25,4	13,5
1991	19,3	11,9	29,9	25,3	13,7
1992	18,6	11,8	30,5	25,3	13,9
1993	17,8	11,9	31,0	25,2	14,1
1994	17,0	11,9	31,3	25,3	14,4
1995	16,2	12,1	31,0	25,6	15,1
	Deutschland insgesamt				
1990	16,2	13,4	30,0	25,4	14,9
1991	16,3	12,8	30,7	25,2	15,0
1992	16,4	12,3	31,3	25,0	15,0
1993	16,4	11,8	31,7	24,9	15,2
1994	16,3	11,4	31,9	25,0	15,4
1995	16,2	11,2	31,9	25,1	15,6

Quelle: Statistisches Bundesamt

land insgesamt ist ein zurückgehender Anteil dieser Altersgruppe zu verzeichnen. Die Bevölkerungsgruppe im Alter von 25 bis zu 45 Jahren nahm im früheren Bundesgebiet, in den neuen Ländern und in Deutschland insgesamt zu, der Anteil der 45- bis 65jährigen Bevölkerung stagnierte bei etwa einem Viertel der Gesamtbevölkerung. Der Anteil der 65jährigen und Älteren nahm überall leicht zu, wobei hier die neuen Länder die prozentual stärkste Zunahme verzeichneten.

5.2.5 Regionale Differenzierung des Alterungsprozesses

Der Alterungsprozeß hat auch eine regionale Ausprägung. Erste Voraussetzung für den Alterungsprozeß ist eine niedrige Fertilität mit einer Nettoreproduktionsziffer unter dem Generationenersatzniveau. Diese Bedingung ist in allen Regionen der Bundesrepublik Deutschland erfüllt. Allerdings setzte der Rückgang der Fertilität ab Mitte der 60er Jahre in den Regionen zeitlich versetzt und zudem mit unterschiedlicher Intensität ein. Diese regionaldemographische Phasenverschiebung[76]) führte in den Kernstädten der hochverdichteten Regionen zu einem rascheren und stärkeren Rückgang der Geburtenzahlen als im Umland oder in den ländlich geprägten Regionen. Durch die schwächere Besetzung der Altersklassen in der nachwachsenden Generation nahm in den Kernstädten der Agglomerationen der Altenanteil schneller und stärker zu als anderswo. Zweite Ursache der Alterung ist die gestiegene Lebenserwartung , dritte Bestimmungsgröße des Alterungsprozesses sind die Außenwanderungen. Zuziehende aus

[76]) Vgl. Bucher, H., Künftige Bevölkerungsentwicklung in den Regionen Deutschlands, Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" am 15. Januar 1996 in Bonn (Kommissionsdrucksache 13/17b). Siehe zur regionalen Dimension der Alterung auch „Zweiter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Wohnen im Alter", Kapitel III, Grunddaten zu Bevölkerung – Haushalt – Wohnen, Übersichten III 9, III 13, Bonn 1998 (Deutscher Bundestag, Drucksache 13/9750).

dem Ausland sind durchschnittlich jünger als Ansässige und verursachen deshalb tendenziell eine Verjüngung des Bevölkerungsbestandes. Zuziehende aus dem Ausland bevorzugten bisher als Wohnstandort eindeutig die hochverdichteten Regionen und dort insbesondere die Kernstädte. Regionale Altersstruktureffekte durch Außenwanderungen konzentrieren sich deshalb stark auf diese Regionen. Vierte demographische Ursache der regionalen Alterung sind die Binnenwanderungen. Die Selektivität der Wanderungen führt zu Altersstruktureffekten in den Herkunfts- wie in Zielregionen: In Regionen mit Wanderungsgewinnen wird die autochthone Bevölkerung mehr oder weniger stark durch Zuwandernde überprägt und verjüngt. In den Regionen mit Wanderungsverlusten bleibt dagegen eine ältere Bevölkerung zurück, der Alterungsprozeß wird beschleunigt. Der Alterungsprozeß läuft zwar bereits seit Jahrzehnten, seine stärkste Dynamik wird jedoch erst für die zwanziger Jahre des nächsten Jahrhunderts erwartet. Dabei wird die bestehende räumliche Verteilung in den alten Bundesländern, die derzeit von einer Konzentration der Wohnstandorte von Personen über 60 Jahren in hochverdichteten Regionen und dort in den Kernstädten gekennzeichnet ist, u. a. durch die dort zu verzeichnenden Zugewinne von „jungen" Einwanderern sowie den altersbestimmten, selektiven Binnenwanderungen, tendenziell nivelliert. Im Osten wird sich die bestehende altersstrukturelle Verteilung mit geringen Altenanteilen in den Städten und der Konzentration von hohen Altenanteilen auf dem Lande (etwa Mecklenburg-Vorpommern und östliches Brandenburg) noch verstärken.

5.3 Kinder-, Jugend- und Altenquotienten[77])

Die Konsequenzen der Altersstrukturverschiebung der Bevölkerung Deutschlands zeigen sich bei den Anteilen der Hauptaltersgruppen (0- bis unter 20, 20- bis 59 und ab 60 Jahre) an der Gesamtbevölkerung.

Die Entwicklung der Zahl der ab 60jährigen im Vergleich zur Zahl der 0- bis 20jährigen (Kinder/Jugendliche) und der 21- bis 59jährigen in den neuen und in den alten Bundesländern verlief unterschiedlich. Im Bundesgebiet sank die Zahl der Kinder und Jugendlichen erst von dem Jahr 1983 an unter das Niveau des Jahres 1950 und die Zahl der 21- bis unter 60jährigen stieg kontinuierlich an. In der DDR erreichte die Zahl der unter 60jährigen insgesamt bis 1991 nicht wieder das Niveau von 1950.

Insgesamt stieg innerhalb der letzten vier Jahrzehnte die Zahl der unter 60jährigen im Bundesgebiet um etwa 17 v. H., die der ab 60jährigen und Älteren jedoch auf das Doppelte. In der DDR sank dagegen die Zahl der unter 60jährigen um etwa 17 v. H., die der 60jährigen und Älteren stieg nur unwesentlich um knapp 2 v. H.

Diese Entwicklung findet ihren Niederschlag auch in der Entwicklung des „Altenquotienten", eine Kennziffer, die das zahlenmäßige Verhältnis der ab 60jährigen (in Anlehnung an das bisherige Renteneintrittsalter) zu den 21- bis 59jährigen (Personen im erwerbsfähigen Alter) darstellt. Der Jugendquotient ergibt sich analog aus dem Verhältnis der erwerbsfähigen Generation zu der noch nicht erwerbsfähigen Kinder- und Jugendgeneration. Das Verhältnis der Jugend- und Altenquotienten zusammen gegenüber den 21- bis 59jährigen gibt der „Gesamtquotient" an.

[77]) Zahlen nach Grünheid, E./Mammey, U., Bericht 1997 ..., a.a.O., S. 50.

Tabelle 26

Jugend-, Alten- und Gesamtquotient im früheren Bundesgebiet und in der DDR bzw. in den neuen Ländern (in Personen) 1950 bis 1991

Jahr	früheres Bundesgebiet			DDR bzw. neue Länder		
	Jugend-quotient	Alten-quotient	Gesamt-quotient	Jugend-quotient	Alten-quotient	Gesamt-quotient
1950	59,3	26,0	85,3	60,2	30,9	91,1
1955	59,0	28,2	87,2	62,5	36,4	98,8
1960	55,0	29,9	84,9	60,2	40,9	101,2
1965	57,9	34,8	92,7	63,5	44,9	108,4
1970	62,7	39,0	101,7	71,3	48,5	119,8
1975	60,1	40,2	100,3	64,9	45,5	110,4
1980	53,3	36,9	90,2	58,1	37,5	95,6
1985	44,6	37,2	81,8	52,3	34,1	86,4
1990	39,0	36,5	75,4	48,6	34,5	83,1

Quelle: BIB, Forschungsbericht „Die Alten der Zukunft", 1993, 29 und Anhang Tabelle 14

Der Jugendquotient wies in beiden Teilen Deutschlands einen ähnlichen Verlauf auf: anfangs sinkende Tendenz, dann bis 1970 kurzfristiger Anstieg und danach wieder sinkend. Der Altenquotient war in der DDR zunächst erheblich höher als im früheren Bundesgebiet, von 1982 an lag der Altenquotient dann dort unter dem westdeutschen Wert. Der Gesamtquotient lag im früheren Bundesgebiet bis 1991 – zum Teil erheblich – unter dem Niveau des Wertes für die DDR.

1995 kamen auf je 100 Personen im Alter von 25 bis zu 65 Jahren rund 28 Personen im Kindesalter (unter 15), knapp 20 Personen im Jugendalter (15 bis unter 25), und rund 27 v. H. im Seniorenalter (über 65 Jahre). Tabelle 27 zeigt, daß der (so definierte) Kinder- und Jugendquotient in Deutschland seit 1990 insgesamt zurückgeht, wobei der Rückgang des Kinderquotienten in den neuen Ländern sowie der Rückgang des Jugendquotienten im früheren Bundesgebiet besonders stark ausgeprägt sind. Hingegen stieg der Altenquotient in Deutschland insgesamt leicht und in den neuen Ländern stärker an, im früheren Bundesgebiet stagnierte er bei rd. 27 v. H. Daraus resultiert, daß sich der „Gesamtquotient" in Deutschland insgesamt verringert hat – besonders stark in den neuen Ländern – und gegenwärtig bei etwa 75 v. H. liegt (vgl. Tabelle 27).

Tabelle 27

Entwicklung der Kinder-, Jugend- und Altenquotienten[1]), 1990 bis 1995

Jahr	Kinder-quotient	Jugend-quotient	Alten-quotient	Belastungs-quotient insgesamt
	Früheres Bundesgebiet			
1990	27,6	24,5	27,4	79,5
1991	27,8	23,2	27,3	78,3
1992	28,0	22,0	27,1	77,2
1993	28,2	20,8	27,2	76,3
1994	28,3	19,8	27,4	75,5
1995	28,3	19,3	27,4	75,0
	Neue Bundesländer (einschließlich Berlin-Ost)			
1990	36,1	22,9	24,9	84,0
1991	34,9	21,5	24,9	81,3
1992	33,3	21,2	24,9	79,4
1993	31,8	21,1	25,2	78,0
1994	30,1	21,1	25,5	76,7
1995	28,6	21,3	26,6	76,6
	Deutschland insgesamt			
1990	29,3	24,2	26,9	80,4
1991	29,2	22,9	26,8	78,9
1992	29,0	21,9	26,7	77,6
1993	28,9	20,9	26,8	76,6
1994	28,6	20,0	27,0	75,7
1995	28,4	19,6	27,3	75,2

[1]) Kinderquotient 0 bis unter 15 Jahren, Jugendquotient 15 bis unter 25 Jahren und Altenquotient 65 Jahre und älter jeweils bezogen auf die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 25 bis unter 65 Jahren.

Quelle: Statistisches Bundesamt

5.4 Altersstrukturen in den EU-Staaten

In den Altersstrukturen der Bevölkerung in den EU-Staaten trat in den letzten Jahrzehnten eine – mehr oder weniger weit fortgeschrittene – Verschiebung ein: Die höheren Altersjahrgänge weisen wachsende Anteilsstärken auf, die jüngeren nehmen ab. In allen EU-Ländern wird sich auch in Zukunft die Zahl alter Menschen erheblich erhöhen:[78]) nach Modellrechnungen von Eurostat ist insbesondere in Finnland, Irland, Luxemburg und den Niederlanden ein beschleunigter Alterungsprozeß zu erwarten. Im Jahr 2050 werden voraussichtlich Spanien und Italien die EU-Länder mit der ältesten Bevölkerung sein.

Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter wuchs in den EU-Ländern insgesamt bis in die 70er Jahre hinein jährlich um fast 1,5 Millionen. Diese Wachstumsziffern haben bis heute stark abgenommen, auf 0,2 bis 0,6 Millionen. Die Zunahme wurde im wesentlichen durch Zuwanderungen getragen. Ab dem Jahr 2005 sind abnehmende Jahrgänge im erwerbsfähigen Alter zu erwarten.[79])

Sowohl die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter als auch die ältere Bevölkerung ab 60 werden künftig stark altern: während das Durchschnittsalter der erwerbstätigen Bevölkerung derzeit bei etwa 40 Jahre liegt, wird es bis zum Jahr 2015 auf, je nach Prognosevariante, etwa 45 bis 48 Jahre ansteigen. Nach der Jahrtausendwende ist europaweit mit einem stetigen Anstieg der Hochaltrigen ab 80 Jahre zu rechnen.[80])

In Deutschland ist wegen der niedrigen Fertilität mit einem noch stärkeren Alterungsprozeß zu rechnen

[78]) Zahlen hierzu nach Eurostat (1997); vgl. Eurostat, Statistik kurzgefaßt, Bevölkerung und soziale Bedingungen (7), Luxemburg 1997.

[79]) Vgl. ebd., S. 8.

[80]) Vgl. ebd., S. 10.

als im Durchschnitt der EU-Länder. Die Kombination von niedriger Fertilität (1,3 Kinder pro Frau), niedriger Mortalität (Zunahme der Lebenserwartung von drei Jahren pro Jahrzehnt) und niedriger Migration (Nettomigration Null) würde bis zum Jahr 2030 zu einem Ansteigen des Anteils der über 60jährigen von 21 v. H. auf 48 v. H. führen, d. h. fast die Hälfte der Bevölkerung wäre über 60. Das mittlere Alter der Bevölkerung steigt danach auf 57 Jahre an. Ein jährlicher Wanderungsgewinn von 200 000 würde diesen Prozeß der Alterung verlangsamen, aber nicht umkehren.[81])

Für die sozialen Sicherungssysteme sind in allen Mitgliedstaaten zunehmende Belastungen zu erwarten: Die sogenannte „Gesamtquote" (Anteil von Kindern und Jugendlichen unter 20 und älteren Menschen ab 60 an der Bevölkerung im Alter von 20 bis 59) steigt bis 2020 zwischen knapp 3 v. H. in Spanien und über 20 v. H. in Finnland (EU-Durchschnitt: etwa 12 v. H.; Deutschland: knapp 15 v. H.).[82])

6 Modellrechnungen bis 2040

6.1 Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung als Politikberatung

Umfang und Struktur der Bevölkerung sind wichtige Orientierungsgrößen in allen Bereichen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Mit Hilfe von Bevölkerungsvorausberechnungen können Erkenntnisse über die künftige Bevölkerungsentwicklung gewonnen werden. Zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung werden Modellrechnungen erstellt, die nicht den Zweck haben, vorauszusagen, welche Bevölkerung z. B. im Jahr 2040 tatsächlich anzutreffen sein wird, sondern die zeigen können, welche demographischen Entwicklungen sich unter bestimmten Annahmen über die Geburtenhäufigkeit, die Sterblichkeit und die Wanderungen ergeben würden. Mit Zunahme des Zeithorizonts gewinnen solche Vorausrechnungen immer größeren Modellcharakter, daß heißt die Annahmen zu den Komponenten des Bevölkerungsprozeßes überwiegen gegenüber der tatsächlich lebenden Bevölkerung mit der bekannten Altersstruktur zum Ausgangszeitpunkt der Vorhersage.

6.1.1 Zur Problematik der Annahmen von Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung[83])

Der kritische Punkt jeder Bevölkerungsvorausrechnung liegt in der Festlegung und Begründung der ihr zugrundeliegenden Annahmen. Die Alters- und Geschlechtsstruktur der Bevölkerung zum Ausgangszeitpunkt der Vorhersage ist bekannt und kann entsprechend fortgeschrieben werden; sie hat determinierenden Charakter: für die Berechnung der zukünftigen Senioren über 60 Jahre, für die nachwachsende Generation über die bereits lebende Elterngeneration noch ca. 30 Jahre. Hingegen ist die zukünftige Entwicklung der Komponenten Geburtenhäufigkeit, Sterblichkeit und Wanderungen in plausiblen Annahmen bzw. Erwartungswerten festzulegen, über die je nach Komponente ein mehr oder weniger großes Maß an Unsicherheit besteht. Da sich die Sterblichkeitsverhältnisse – bei Ausbleiben gravierender „externer" Ereignisse (wie Krieg, Umweltkatastrophen, Hungersnot etc.) – erfahrungsgemäß nur langsam verändern, ist ihr Einfluß auf Zahl und Struktur der Gesamtbevölkerung vergleichsweise gering[84]) und die entsprechende Unsicherheit bei der Annahmesetzung wenig bedeutsam. Hingegen besteht über die Entwicklung der künftigen Geburtenhäufigkeit und damit über die Stärke der nachrückenden Jahrgänge große Unsicherheit. Ohne Kenntnis der Stärke der zukünftigen Geburtsjahrgänge können aber keine Aussagen über Zahl und Struktur der Gesamtbevölkerung getroffen werden. Diese Problematik verstärkt sich mit der Zunahme des Zeithorizonts der Vorhersage: so sind z. B. die Jahrgänge, welche im Jahr 2040 ihre „reproduktive" Lebensphase im wesentlichen abgeschlossen haben dürften, heute noch nicht geboren. Für diese Jahrgänge besteht eine doppelte Unsicherheit: einerseits ist ihre Jahrgangsstärke noch nicht bekannt, andererseits sind Annahmen zu den Bestimmungsfaktoren, die für ihr generatives Verhalten dereinst maßgebend sein werden, stark spekulativ. Noch größere Unsicherheit besteht über Ausmaß und Richtung der zukünftigen Wanderungen. Hier spielen die Einschätzung der künftigen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland und der EU eine große Rolle, ebenso die erwarteten, staatlicherseits zu setzenden, Rahmenbedingungen (restriktive oder fördernde) der Wanderungen. Aus den genannten Gründen lassen sich weder „sichere" noch in eigentlichem Sinne „realitätsnahe" Annahmen formulieren, sondern lediglich solche, die aus heutiger Sicht mehr oder weniger plausibel sind.

6.1.2 Treffsicherheit von Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung

Dennoch ist, wenn keine Strukturbrüche eintreten, die Zuverlässigkeit von Bevölkerungsvorhersagen deutlich größer als z. B. von Prognosen der wirtschaftlichen Entwicklung,[85]) da Bevölkerungsvorhersagen als „Bestandsprognosen" stark von der gegebenen Altersstruktur der Bevölkerung beeinflußt sind und das demographisch relevante Verhalten der

---

[81]) Zahlen nach Hof 1996; vgl. Hof, B., Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" am 15. Januar 1996 in Bonn (Kommissionsdrucksache 13/17a), S. 75 ff.

[82]) Zahlen hier nach Eurostat 1997; vgl. Eurostat, Statistik kurzgefaßt ..., a.a.O., S. 11.

[83]) Vgl. hierzu Bericht der Bundesregierung über die Bevölkerungsentwicklung und Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung (1. Teil), Drucksache 8/4437 vom 8. August 1980, S. 42–45.

[84]) Für die Besetzung der höheren Altersjahrgänge können diese Veränderungen aber große Bedeutung haben: so hat der gegenwärtig feststellbare Rückgang der Sterblichkeit in mittleren und höheren Altersjahrgängen erhebliche Folgen für Zahl und Anteil der zukünftigen Älteren ab 60 bzw. 80 Jahre (vgl. oben, Kapitel 3.2 „Durchschnittliche und fernere Lebenserwartung").

[85]) Vgl. Höhn, C., Amtliche Bevölkerungsvorausschätzungen seit 1925 – Eine kurze Geschichte der Politikberatung und des demographischen Klimas, in: Hanau, K. (u. a.) (Hrsg.), Wirtschafts- und Sozialstatistik. Empirische Grundlagen politischer Entscheidungen, Göttingen 1986, S. 209–231.

Bevölkerung, das sich in die hauptsächlichen Komponenten generatives Verhalten (Fertilität), Wanderungsverhalten und Morbidität/Mortalität differenzieren läßt, weniger starken Schwankungen unterliegt als zum Beispiel wirtschaftliche Investitionsentscheidungen oder Konjunkturverläufe.[86]) Die Altersstruktur bestimmt die Zu- und Abgänge durch Geburt und Tod mit, wobei die zukünftigen Senioren am sichersten zu schätzen sind. Freilich weiß man bei Konjunkturprognosen rasch, ob sie falsch waren, während die Treffgenauigkeit langfristiger demographischer Prognosen lange Zeit nicht absehbar ist. Dies ist dann problematisch, wenn aus langfristigen Modellrechnungen in der Gegenwart gravierende Handlungsempfehlungen abgeleitet und begründet werden.

Auf globaler Ebene beträgt der Prognosefehler, beispielsweise einer Bevölkerungsprojektion der VN aus dem Jahr 1958 für das Jahr 2000 etwa 3 v. H. Auf nationaler Ebene sind, bei einem Zeithorizont von 15 Jahren, Projektionen mit Abweichungen von lediglich 1 v. H. erzielt worden.[87]) Auf regionaler Ebene nimmt das Gewicht der Komponente Wanderungen in Relation zu den Komponenten generatives Verhalten und Mortalität um so mehr zu, je kleinräumiger die betrachteten Regionen geschnitten sind: auf der Ebene der Stadt- und Landkreise entfallen z. B. pro Geburt jährlich etwa drei bis fünf Zuzüge. Da Wanderungen nur mit erheblichen Unsicherheiten prognostiziert werden können, sinkt die Zuverlässigkeit regionaler Bevölkerungsprognosen mit dem Grad ihrer räumlichen Differenzierung; für einen Projektionszeitraum von etwa 15 bis 20 Jahren sind Projektionsfehler von +/–5 v. H. erzielt worden.[88])

6.2 Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis 2040 (erste probabilistische Bevölkerungsprognose)

So wie alle gesellschaftlichen Entwicklungen ist also auch die zukünftige demographische Entwicklung Deutschlands in der Prognose mit größeren Unsicherheiten behaftet. Die zukünftige Fertilität, Mortalität und Migration kann nur grob geschätzt, aber nicht genau vorhergesagt werden. Dem wurde bisher in Bevölkerungsprognosen durch das Berechnen alternativer Varianten bzw. Szenarien begegnet, wobei allerdings offen blieb, mit welcher Wahrscheinlichkeit die unterschiedlichen Entwicklungen erwartet werden können. Im folgenden wird der von Lutz, Sanderson und Scherbov 1996 entwickelte Ansatz der „Probabilistischen Bevölkerungsprognose auf Expertenbasis" erstmals für Deutschland angewandt[89]). Dieser Ansatz hat nicht nur den Vorteil, daß er eine Zusammenschau der zahlreichen neueren Bevölkerungsvorausberechnungen für Deutschland[90]) in einer gemeinsamen Verteilung liefert; er ermöglicht damit auch die zusätzliche Information zur Wahrscheinlichkeit unterschiedlicher Entwicklungen.[91])

Die Annahmen, welche den probabilistischen Bevölkerungsprognosen zu Grunde liegen, sind bereits ausführlich erläutert worden (vgl. Kapitel 2.5, 3.5 und 4.3). Die hier angenommenen Wahrscheinlichkeitsverteilungen für Fertilität, Mortalität und Migration umfassen alle alternativen Annahmen der neueren Modellrechnungen, Szenarien und Prognosen für Deutschland.

Die Ergebnisse unterscheiden sich erwartungsgemäß nicht wesentlich von denen der einzelnen Modellrechnungen, besonders, was den wahrscheinlichsten Entwicklungspfad betrifft. Doch sie liefern zusätzlich noch quantitative Informationen darüber, mit welchen (Un-)Sicherheiten die Entwicklungen der verschiedenen demographischen Variablen behaftet sind.

Mit einer Wahrscheinlichkeit von 80 v. H. wird die Bevölkerungszahl Deutschlands im Jahr 2040 niedriger sein als heute; die Abnahme der Bevölkerung auf 75 Millionen ist die wahrscheinlichste Entwicklung (Median ist hier zugleich Modus der Verteilung).

Aus Tabelle 28 ist erkennbar, daß die Wohnbevölkerung Deutschlands im Median der Wahrscheinlichkeitsverteilung zunächst noch leicht zunimmt, dann bis zum Jahr 2020 leicht zurückgeht; danach würde die Wohnbevölkerung Deutschlands im 5-Jahre-Intervall um jeweils über 1 Million abnehmen, wobei sich der Bevölkerungsrückgang zukünftig beschleunigen dürfte.

Mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 v. H. wird im Jahr 2020 die Bevölkerungsgröße zwischen 73 und 87 Millionen Menschen betragen. Da die mittlere Fertilität deutlich unter dem Bestanderhaltungsniveau liegt und sich die Lebenserwartung nur sehr langsam verändert, ist diese Unsicherheitsspanne (besonders was eine mögliche Zunahme der Bevölkerung betrifft) stark durch die Annahmen der künftigen Migration bestimmt.

---

[86]) Vgl. Birg, H., Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission Demographischer Wandel des Deutschen Bundestages am 15. Januar 1996 in Bonn (Kommissionsdrucksache 13/17a), S. 1.

[87]) Vgl. Birg, H., Analyse und Prognose der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und in ihren Regionen, Berlin 1975, S. 129, Tab. 46. Hier wurde die Entwicklung von 1970 bis 1985 prognostiziert. Vgl. auch die Ergebnisse bisheriger amtlicher Bevölkerungsvorausschätzungen für das Deutsche Reich und die Bundesrepublik Deutschland, die allerdings zum Teil erhebliche Abweichungen der prognostizierten von der dann tatsächlich eingetretenen Entwicklung aufweisen, in: Höhn, C., Vortrag auf der 4. Sitzung der Enquete-Kommission Demographischer Wandel des Deutschen Bundestages am 15. Januar 1996 in Bonn (Protokoll Nr. 4), S. 15–18.

[88]) Vgl. hierzu auch Mackensen, R., Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission Demographischer Wandel des Deutschen Bundestages am 15. Januar 1996 (Kommissionsdrucksache 17c), S. 1 bis 2 sowie Ders., Wie sicher sind demographische Prognosen?, in: v. Ferber, C./Radebold, H./v. d. Schulenburg, J.M., Die demographische Herausforderung. Das Gesundheitssystem angesichts einer veränderten Bevölkerungsstruktur, S. 17–68.

[89]) Vgl. zu folgenden Ausführungen: Lutz, W./Scherbov, S., Probabilistische Bevölkerungsprognosen ..., a.a.O.

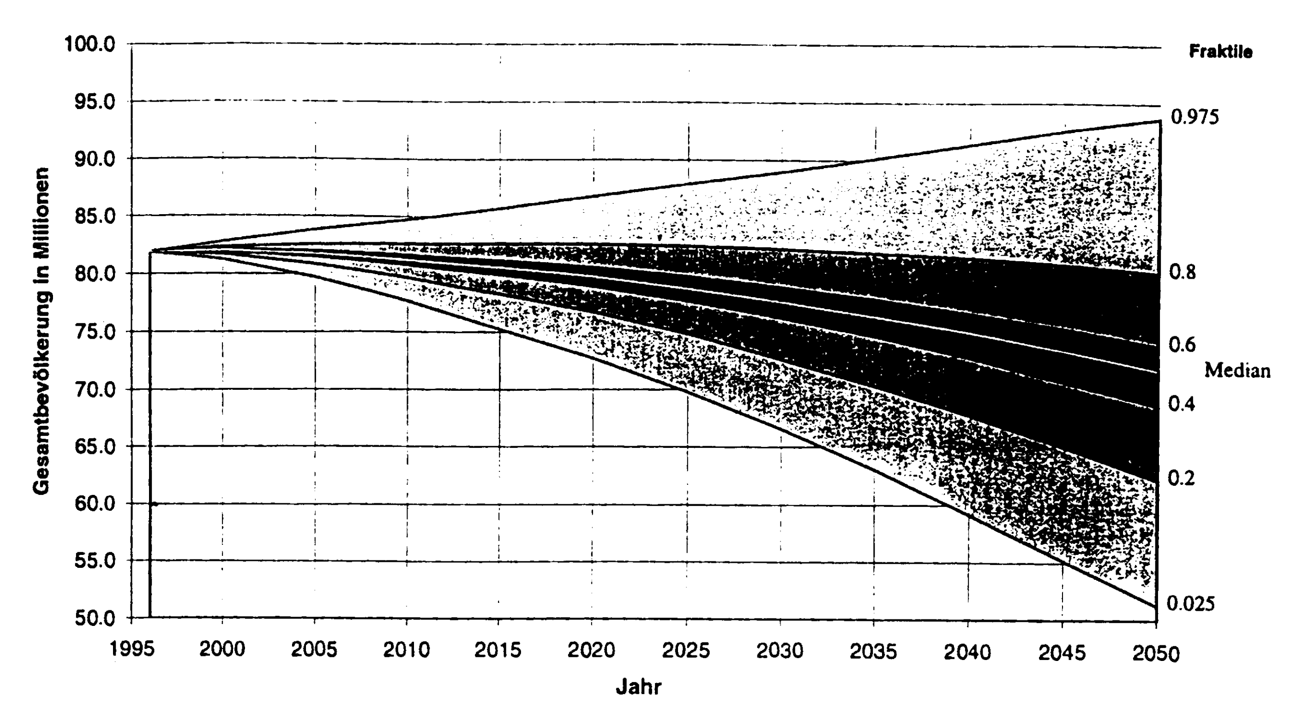
[90]) Vgl. zu den hier einbezogenen, neueren Bevölkerungsvorausschätzungen Höhn, C., Bevölkerungsvorausberechnungen für die Welt ..., a.a.O., S. 171–218 sowie die Modellrechnungen des Bundesministeriums des Innern vom November 1996.

[91]) Vgl. zur Methode Lutz, W./Scherbov, S., Probabilistische Bevölkerungsprognosen ..., a.a.O., S. 3–6.

Abbildung 12



Entwicklung der Fraktile der berechneten Wahrscheinlichkeitsverteilung der zukünftigen Gesamtbevölkerung Deutschlands



Die Unsicherheitsspanne nimmt mit dem Prognosehorizont erheblich zu, wie man aus Tabelle 28 deutlich erkennen kann. So beträgt die Unsicherheitsspanne in der Prognose der Gesamtbevölkerung im Jahr 2005 etwa 4 Millionen, im Jahr 2020 bereits 14 Millionen, und 2050 über 40 Millionen.

In *Abbildung 13* ist die Altersstruktur der Bevölkerung im Jahr 2030 dargestellt. Die Fraktile der Verteilung sind durch unterschiedliche Grautöne dargestellt. Der Altersaufbau zeigt zunächst das hinlänglich bekannte Bild der alternden Bevölkerung mit deutlichem Überhang der vor 1974 geborenen Jahrgänge. Zusätzlich zeigt die Abbildung den nach dem Alter zum Teil sehr unterschiedlichen Unsicherheitsbereich, der bei den Kindern am weitesten und bei den Geburtsjahrgängen 1965 bis 1975 am engsten ist. Der höhere Unsicherheitsbereich in den ältesten Geburtsjahrgängen ist Folge der Unsicherheit über die zukünftige Lebenserwartung, was sich im hohen Alter besonders stark auswirkt. Bei den zwischen 1975 und 1995 geborenen ist es in erster Linie die Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Migration, die zu weiteren Intervallen führt. Bei den heute noch nicht geborenen Jahrgängen kommen zusätzlich zur Migration die Unsicherheit der künftigen Fertilität, und nach 2020 auch noch die Unsicherheit bezüglich der Fertilität der noch nicht geborenen Kinder (Kindeskinder) hinzu. Daher nehmen die Fraktilintervalle nach unten hin deutlich zu. Vergleiche Abbildung 13: Fraktile der Wahrscheinlichkeitsverteilung der Altersstruktur im Jahr 2030.

Der Alterungsprozeß in Deutschland läßt sich durch mehrere Indikatoren beschreiben: Das Durchschnittsalter (arithmetisches Mittel) der Wohnbevölkerung Deutschlands wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in den nächsten Jahrzehnten zunehmen. Mit einer Wahrscheinlichkeit von 80 v. H. wird es von derzeit 40 auf mindestens 46 Jahre ansteigen. Mit einer Wahrscheinlichkeit von 40 v. H. steigt das mittlere Alter sogar auf 50 Jahre und darüber.

Der zukünftige Anteil der unter 20jährigen unterliegt einem relativ großen Prognosefehler, der durch die Unsicherheit in der Geburtenhäufigkeit – da nicht nur die Geburten in nächster Zukunft unsicher sind, sondern die Kinderzahlen der prognostizierten Kinder noch schwerer abzuschätzen sind – bedingt ist. Der Anteil der Personen im Alter von unter 20 Jahren an der Gesamtbevölkerung ist in den vergangenen Jahren schon deutlich gesunken; gegenwärtig beträgt er noch knapp über 21 v. H. Mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit wird dieser Anteil weiter abnehmen, bis zum Jahr 2020 auf etwa 16/17 v. H. Danach wird bis zum Jahr 2040 erwartet, daß dieser Anteil etwa auf diesem Niveau bleibt.

Das Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung wird aller Voraussicht nach stark zunehmen, bedingt durch einen absoluten und relativen Rückgang der jüngeren Erwerbspersonen und einen entsprechenden Anstieg der älteren Erwerbspersonen; bei einem Wanderungssaldo von Null wäre ein Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung von gegenwärtig 39,5 auf 46,4 Jahre im Jahre 2020 zu erwarten.

Tabelle 28

Fraktile der resultierenden Wahrscheinlichkeitsverteilung für die Wohnbevölkerung Deutschlands (Bevölkerung zur Mitte des Jahres in Millionen, beide Geschlechter sowie Frauen und Männer getrennt) für den Zeitraum 1996 bis 2050

Jahr	1996	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Fraktile	Männer und Frauen zusammen											
0.025	81.87	81.23	79.72	77.66	75.22	72.69	69.76	66.54	63.03	59.17	55.18	51.25
0.2	81.88	81.68	80.84	79.67	78.30	76.74	74.85	72.65	70.33	67.83	65.11	62.25
0.4	81.88	81.92	81.51	80.80	79.98	78.96	77.73	76.26	74.65	72.83	70.77	68.73
0.6	81.89	82.12	82.00	81.65	81.21	80.65	79.86	78.93	77.87	76.66	75.38	73.91
0.8	81.89	82.34	82.57	82.64	82.67	82.64	82.50	82.25	81.87	81.48	80.92	80.26
0.975	81.90	82.79	83.84	84.75	85.74	86.80	87.90	88.99	90.15	91.38	92.60	93.72
Median	81.89	82.02	81.75	81.22	80.59	79.81	78.79	77.65	76.34	75.01	73.46	71.76
	Frauen											
0.025	42.00	41.51	40.60	39.51	38.30	37.08	35.69	34.14	32.45	30.60	28.61	26.69
0.2	42.00	41.73	41.17	40.52	39.82	39.08	38.21	37.18	36.07	34.84	33.54	32.21
0.4	42.01	41.86	41.50	41.08	40.65	40.18	39.61	38.94	38.18	37.32	36.38	35.36
0.6	42.01	41.95	41.75	41.50	41.25	40.99	40.67	40.25	39.79	39.24	38.71	38.04
0.8	42.01	42.06	42.03	41.99	42.00	42.01	41.98	41.89	41.74	41.62	41.37	41.08
0.975	42.01	42.29	42.66	43.02	43.52	44.08	44.63	45.20	45.80	46.45	47.13	47.78
Median	42.01	41.90	41.62	41.28	40.95	40.59	40.14	39.62	39.04	38.41	37.73	36.95
	Männer											
0.025	39.87	39.72	39.11	38.14	36.93	35.61	34.09	32.40	30.58	28.53	26.57	24.62
0.2	39.88	39.94	39.67	39.15	38.48	37.65	36.63	35.50	34.27	32.92	31.50	30.07
0.4	39.88	40.07	40.01	39.73	39.32	38.78	38.11	37.31	36.45	35.43	34.38	33.33
0.6	39.88	40.16	40.25	40.15	39.95	39.64	39.22	38.68	38.10	37.46	36.69	35.94
0.8	39.88	40.27	40.55	40.65	40.67	40.63	40.52	40.35	40.12	39.81	39.50	39.06
0.975	39.88	40.50	41.19	41.73	42.26	42.78	43.28	43.78	44.29	44.91	45.45	45.99
Median	39.88	40.12	40.13	39.93	39.63	39.22	38.65	38.01	37.31	36.58	35.75	34.84

Quelle: Lutz/Scherbow (1998), S.20

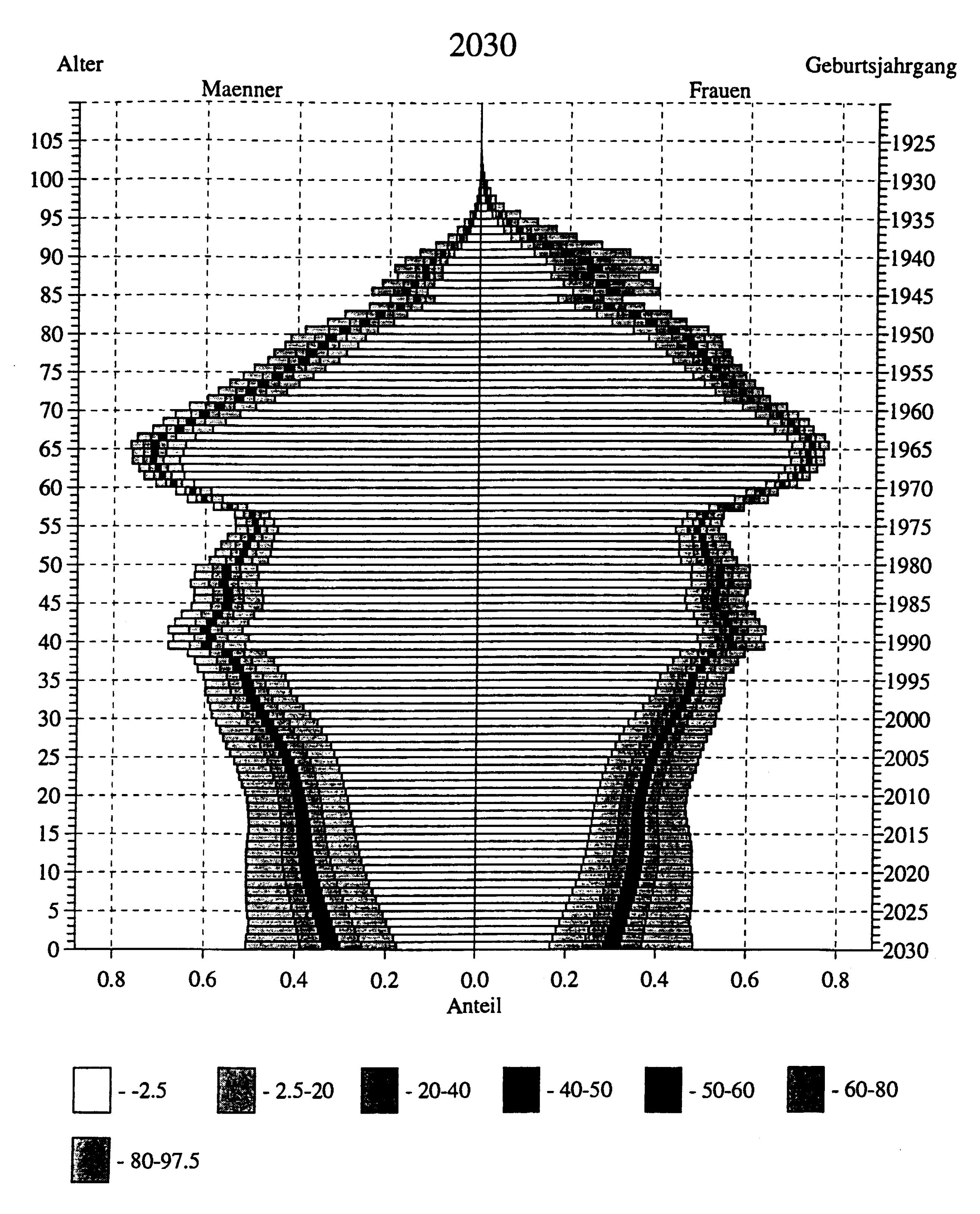
Das Durchschnittsalter der Erwerbspersonen, in dem die altersstrukturellen Veränderungen der Bevölkerung ebenso berücksichtigt sind wie Veränderungen im Erwerbsverhalten (leichte Verkürzung der Ausbildungszeiten, weiterer Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung in den alten Bundesländern), würde danach bis zum Jahr 2020 von 38,4 auf 42,6 Jahre ansteigen.[92])

Bei der Prognose der Anzahl und des Anteils der Personen über 60 Jahre ist der Pfad der Entwicklung über die nächsten Jahrzehnte durch die heutige Altersstruktur bereits so stark vorgezeichnet, daß 95 v.H. aller berechneten Varianten bis zum Jahr 2030 ein weiteres Ansteigen dieses Anteils an der Gesamtbevölkerung von 21 v.H. auf über 30 v.H. erwarten. Dieser Anteil wird also wesentlich stärker steigen und bezüglich dieses Anstiegs besteht ein erheblich niedrigerer Unsicherheitsbereich, da hierbei die zukünftige Fertilität und Migration eine untergeordnete Rolle spielen. Der heutige Anteil der über 60jährigen ist mit etwa 21 v.H. fast genau so groß wie der Anteil der unter 20jährigen. Bis zum Jahr 2030 ist der enorme Anstieg des Anteils auf etwa 30 bis 40 v.H. so gut wie sicher, am wahrscheinlichsten ist ein Anstieg auf etwa 35 v.H. Danach ist ein leichter weiterer Anstieg auf rd. 38 v.H. wahrscheinlich. Eine

92) Vgl. Hof, B., Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung ..., a.a.O., S. 75 ff.

Abbildung 13

Fraktile der Wahrscheinlichkeitsverteilung der Altersstruktur im Jahr 2030



Rückkehr auf ein Niveau von unter 30 v. H. ist extrem unwahrscheinlich – ein möglicher Anstieg des Anteils älterer Menschen auf ein Niveau von über 40 v. H. hat immerhin noch eine Wahrscheinlichkeit von 40 v. H.

Die Entwicklung des Anteils der hochbetagten Personen (über 80 Jahre) hat einen etwas anderen Verlauf. Bedingt durch die unregelmäßige Altersstruktur (Geburtenausfälle am Ende des Ersten Weltkriegs) tritt hier kurzfristig sogar eine Abnahme ein. Ein erheblicher Anstieg ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung ist – um etwa 20 Jahre zeitversetzt zum Anstieg des Anteils der über 60jährigen – erst nach dem Jahr 2035 zu erwarten, wen die „Babyboom-Generation" ins hohe Alter kommt. Dann wird sich der Anteil von unter 4 v. H. im Jahr 2000 auf über 12 v. H. vermutlich mehr als verdreifachen.

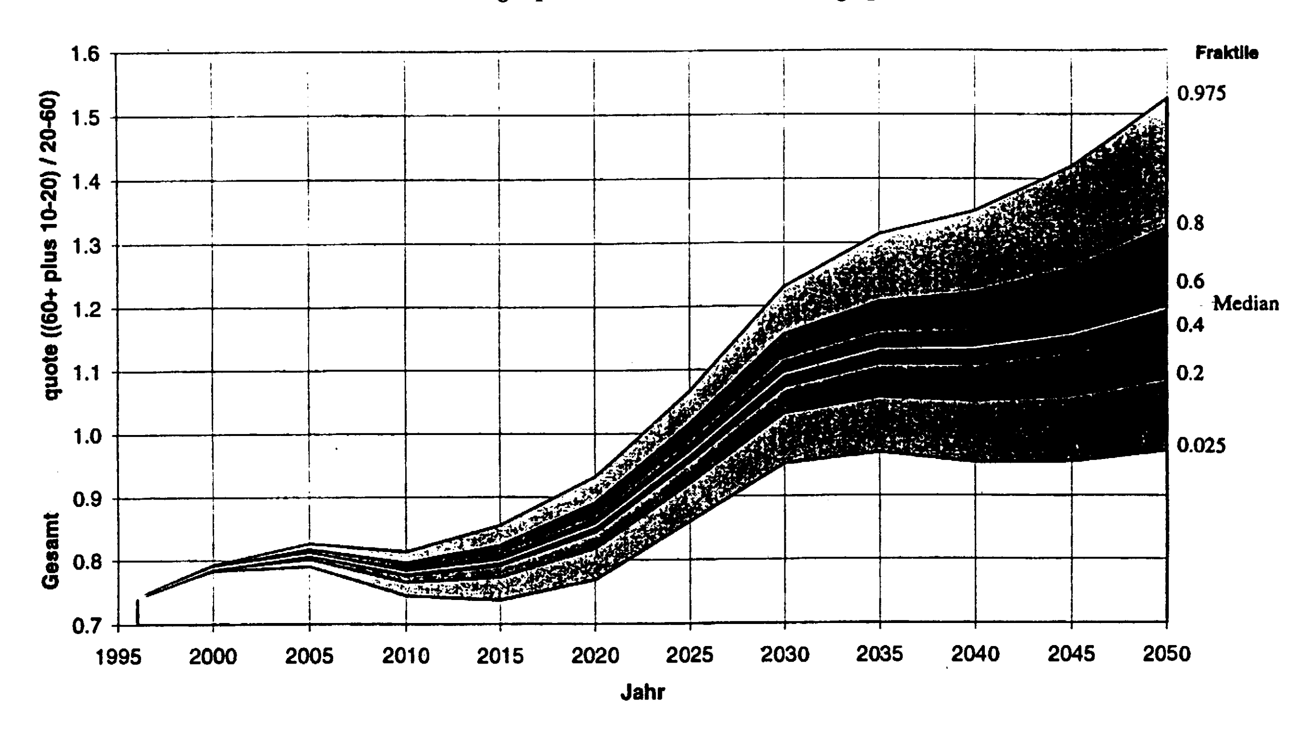
Die Ergebnisse der ersten probabilistischen Bevölkerungsprognosen lassen auch Aussagen zu den relativen Größen von bestimmten Altersgruppen zu. Der Anteil der über 60jährigen an den Personen im Alter von 20 bis 60 Jahren liegt gegenwärtig bei unter 0,4 v. H.; das bedeutet, daß auf gegenwärtig etwa 4 Personen im Alter von 60 Jahren und älter 10 Personen im Alter von 20 bis 60 Jahren kommen. Die Relation wird sich bis zum Jahr 2030 auf etwa 6 bis 9 zu 10 verändern, der Median liegt bei etwa 7,5 Personen. Bis 2050 steigt der Median auf 8,5 ältere Menschen pro 10 im Alter von 20 bis 60. Da auch künftig nicht alle Personen im Alter von 20 bis 60 Jahren tatsächlich erwerbstätig sein werden, dürfte daher in den nächsten Jahrzehnten die Zahl der über 60jährigen die Zahl der Erwerbstätigen deutlich übersteigen.

Die Relation der unter 20jährigen und der über 60jährigen zusammen an den Personen im Alter von 20 bis 60 Jahren (die sogenannte „Gesamtquote") resultiert aus zwei gegenläufigen Tendenzen: der Abnahme der Zahl von Kindern und Jugendlichen und der Zunahme von älteren Menschen. In den nächsten 10 bis 15 Jahren wird sehr wahrscheinlich die Abnahme der Zahl von Kindern und Jugendlichen die Zunahme der Zahl der über 60jährigen kompensieren: die „Gesamtquote" dürfte daher nach einem kurzen Anstieg wieder absinken, bei einer gleichzeitigen Anteilsverschiebung zwischen den unter 20jährigen und den über 60jährigen. Nach 2020 steigt dann die Gesamtquote stark an: im Jahr 2030 werden vermutlich auf zehn Personen im Alter von 20 bis 60 Jahren ebenso viele im Alter bis 20 und über 60 Jahre kommen. Danach wird mit einer Wahrscheinlichkeit von über 95 v. H. der Anteil der Personen im Alter von 20 bis 60 kleiner sein als der Anteil der unter 20- und über 60jährigen (vgl. Abbildung 14).

Der Unsicherheitsbereich dieser Entwicklung ist erstaunlich eng. Trotz des enorm breiten Fächers von Annahmen zur Fertilität, Mortalität und Migration folgt die Entwicklung der „Gesamtquote" eng dem Median aus allen Berechnungen. Der Grund dafür liegt in der determinierenden Wirkung der heutigen Altersstruktur. Auch der steile Anstieg zwischen 2020 und 2030 ist mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten. Die starke Zunahme des Anteils der über 60jährigen ist eine Entwicklung, die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eintreten wird.

Abbildung 14

Entwicklung der Fraktile der Wahrscheinlichkeitsverteilung der demographischen Gesamtbelastungsquote



6.3 Ausländische Wohnbevölkerung bis 2050

Im Rahmen von deterministischen Szenarien kann eine grobe Abschätzung der Auswirkungen von den für die gesamte Wohnbevölkerung angenommenen mittleren Fertilitäts- und Mortalitätsraten sowie unterschiedlicher Migrationsannahmen (unter bestimmten Annahmen zur Einbürgerung) auf den zukünftigen Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung vorgenommen werden.

In *Tabelle 29* sind vier Szenarien dargestellt. Alle Szenarien gehen davon aus, daß die Fertilität und Mortalität der ausländischen Wohnbevölkerung der oben beschriebenen Entwicklung der wahrscheinlichsten Pfade der Gesamtbevölkerung folgen, es also keine Unterschiede beim Geburtenniveau und der Lebenserwartung gäbe. Hinsichtlich der Nettomigration wurden die drei auch den probabilistischen Bevölkerungsprognosen zu Grunde gelegten Annahmen (Wanderungssalden in Höhe von 100 000, 200 000 und 300 000 jährlich) getroffen; es wurde davon ausgegangen, daß 90 v. H. der im Saldo Zugewanderten ausländische Staatsangehörige sind. Ferner wurde angenommen und in die Berechnung einbezogen, daß sich jährlich 60 000 Personen einbürgern lassen. In einem vierten Szenario wurde die mittlere Wanderungsannahme (jährlich 200 000) mit einer verdoppelten Anzahl von Einbürgerungen (jährlich 120 000) kombiniert.

Danach beträgt im Jahr 2030 der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung bei einer Nettomigration von 100 000 jährlich etwa 13 v. H., bei 200 000 rund 17 v. H. und bei 300 000 etwa 21 v. H., wenn gleichzeitig jährlich sich 60 000 Personen einbürgern ließen. Bei 200 000 jährlicher Nettomigration und gleichzeitig verdoppelter Einbürgerungen läge der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung im Jahr 2030 bei rund 14 v. H. Bis zum Jahr 2050 werden sich die Unterschiede zwischen den Szenarien stärker ausprägen: der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung liegt danach zwischen 15 v. H. im niedrigen Wanderungsszenario und 28 v. H. bei 300 000 Nettomigration und 60 000 Einbürgerungen jährlich.

Hinsichtlich der Altersstruktur der ausländischen Wohnbevölkerung ist bemerkenswert, daß der Anteil der über 60jährigen Personen von derzeit unter 6 v. H. in allen Szenarien bis zum Jahr 2030 auf über 20 v. H. ansteigt und bis zum Jahr 2050 im niedrigen Wanderungsszenario (jährlich 100 000 Zugewanderte) sogar 36 v. H. beträgt. Im hohen Wanderungsszenario (jährlich 300 000 Zugewanderte) ist dieser Anteil durch das Hinzukommen jüngerer Zuwanderer mit 26 v. H. deutlich niedriger.

6.4 Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in der EU bis 2050

Eurostat legte 1997 neue langfristige Bevölkerungsszenarien vor, welchen die folgenden Ausführungen zu Grunde liegen.[93]) Die Szenarien beziehen sich auf den Zeitraum 1995 bis 2050 und haben die Bevölkerung am 1. Januar nach Geschlecht und einzelnen Altersjahren bis zur Altersgruppe der über 90jährigen zum Gegenstand. Es wurden fünf Szenarien erstellt, von denen die Basisvariante, die hohe und niedrige Variante berücksichtigt werden. Die niedrige Variante geht davon aus, daß die derzeitige zusammengefaßte Geburtenziffer (TFR) von 1,45 Kindern je Frau sich nicht verändert, die Lebenserwartung kaum zunimmt und die Nettozuwanderung in alle EU-Länder zusammen von 600 000 auf 400 000 Personen im Jahr zurückgeht. In der hohen Variante wird angenommen, daß die Geburtenziffern europaweit auf einen Wert von 1,95 ansteigen, die Lebenserwartung stärker zunimmt und die Nettozuwanderung je Jahr 800 000 beträgt. Die Basisvariante beschreibt die daraus ableitbare durchschnittliche Entwicklung und entspricht etwa den jüngsten Bevölkerungsprognosen der nationalen Statistischen Ämter (vgl. Tabelle 30).

In den Mitgliedsländern der EU wird – resultierend aus den derzeit unterschiedlichen Altersstrukturen der Bevölkerungen und dem jeweiligen Niveau der Fertilität, der Mortalität sowie der angenommenen Nettozuwanderungen – die insgesamt erwartete Stagnation bzw. der Rückgang der Wohnbevölkerung zu ganz unterschiedlichen Zeitpunkten erfolgen. Nach der „Basisvariante" würde ein Bevölkerungsrückgang in Italien schon ab dem Jahr 2008, in Deutschland ab dem Jahr 2013 und in Spanien ab dem Jahr 2014 erfolgen, im Vereinigten Königreich erst ab dem Jahr 2030, in Frankreich ab 2034 und in Portugal ab 2040. Die Gesamtbevölkerung aller 15 EU-Mitgliedsländer wird demnach ab dem Jahr 2023 abnehmen (vgl. Abbildung 15).

Als Hauptgrund für den einsetzenden Bevölkerungsrückgang in der EU ist das „Geburtendefizit" der Nachkriegsgenerationen zu nennen. Es ist davon auszugehen, daß die nach 1945 Geborenen zu wenige Nachkommen haben, um ihre jeweilige Generation zu ersetzen. Daher wird in allen EU-Staaten – früher oder später – die Anzahl der Sterbefälle über der der Lebendgeborenen liegen: wenn die Geburtenniveaus weiterhin niedrig bleiben, wird dies bereits ab dem Jahr 1997 der Fall sein, in der Basisvariante wird dies ab dem Jahr 2008 erwartet, in der „hohen Variante" ab dem Jahr 2038 (vgl. Abbildung 16).

Der erwartete Bevölkerungsrückgang erfolgt auch, wenn die jährliche Nettomigration – wie hier angenommen – zwischen 400 000 und 800 000 liegt.

Während des Zeitraums von 1975 bis 1995 ging die Zahl der Personen unter 20 Jahren innerhalb der EU von 110 Millionen auf etwa 90 Millionen zurück. Verändern sich die derzeitigen Geburtenraten nicht, wird es zu einem weiteren Rückgang kommen: bis zum Jahr 2050 auf nur noch etwa 52 Millionen unter 20jähriger. Der Anteil junger Menschen an der Gesamtbevölkerung, der derzeit europaweit bei etwa 24 v. H. liegt, wird auf jeden Fall weiter sinken: nach der Basisvariante auf etwa 19 v. H. im Jahr 2050.

Irland ist derzeit mit einem Anteil von etwa 34 v. H. unter 20jähriger bei weitem das jüngste Land in der

[93]) Vgl. Eurostat, Statistik kurzgefaßt, a.a.O.

Tabelle 29

Ergebnisse der speziellen Ausländerszenarien

Ausländer in Millionen					Anteil der Personen unter 20 Jahren unter den Ausländern				
	M	ME	N	H		M	ME	N	H
1996	7,37	7,37	7,37	7,37	1996	0,285	0,285	0,285	0,285
2000	8,16	7,91	7,79	8,53	2000	0,271	0,269	0,267	0,275
2005	9,14	8,57	8,28	10,00	2005	0,264	0,259	0,257	0,269
2010	10,06	9,14	8,68	11,45	2010	0,251	0,244	0,240	0,260
2015	10,93	9,64	9,00	12,87	2015	0,234	0,224	0,218	0,246
2020	11,77	10,10	9,26	14,28	2020	0,222	0,209	0,201	0,236
2025	12,58	10,51	9,48	15,68	2025	0,212	0,197	0,188	0,226
2030	13,34	10,87	9,63	17,05	2030	0,207	0,192	0,182	0,220
2035	14,05	11,16	9,71	18,39	2035	0,204	0,190	0,180	0,216
2040	14,69	11,37	9,71	19,67	2040	0,200	0,187	0,177	0,212
2045	15,28	11,53	9,65	20,90	2045	0,196	0,182	0,172	0,207
2050	15,81	11,63	9,54	22,08	2050	0,192	0,179	0,168	0,203
Deutsche in Millionen					Anteil der Personen über 60 Jahre unter den Ausländern				
1996	81,82	81,82	81,82	81,82	1996	0,056	0,056	0,056	0,056
2000	81,98	81,98	81,57	82,39	2000	0,075	0,075	0,076	0,075
2005	81,79	81,79	80,84	82,74	2005	0,099	0,102	0,103	0,096
2010	81,30	81,30	79,77	82,84	2010	0,126	0,133	0,137	0,118
2015	80,68	80,66	78,53	82,83	2015	0,149	0,161	0,168	0,136
2020	79,93	79,91	77,14	82,72	2020	0,171	0,189	0,200	0,152
2025	78,97	78,95	75,53	82,42	2025	0,199	0,224	0,241	0,173
2030	77,78	77,76	73,66	81,90	2030	0,232	0,266	0,290	0,199
2035	76,44	76,41	71,62	81,25	2035	0,261	0,303	0,333	0,224
2040	74,98	74,95	69,46	80,51	2040	0,276	0,318	0,350	0,239
2045	73,36	73,32	67,12	79,60	2045	0,283	0,323	0,354	0,250
2050	71,54	71,50	64,58	78,51	2050	0,291	0,328	0,359	0,261
Anteil der Ausländer									
1996	9,01	9,01	9,01	9,01					
2000	9,95	9,65	9,55	10,35					
2005	11,17	10,47	10,24	12,08					
2010	12,38	11,24	10,88	13,82					
2015	13,55	11,95	11,46	15,54					
2020	14,73	12,64	12,00	17,27					
2025	15,93	13,31	12,55	19,03					
2030	17,15	13,98	13,08	20,82					
2035	18,38	14,60	13,56	22,63					
2040	19,59	15,18	13,99	24,43					
2045	20,82	15,72	14,38	26,26					
2050	22,10	16,26	14,77	28,13					

M = mittlere Wanderungsannahme
ME = mittlere Wanderung mit verdoppelter Einbürgerung
N = niedrige Wanderungsannahmen
H = hohe Wanderungsannahmen

Abbildung 15

Erstes Kalenderjahr des Bevölkerungsrückgangs – Basisvariante

eurostat

Jahr	Land
1995	
2008	Italien
2013	Deutschland
2014	Spanien
2023	EUR 15
2026	Finnland
2029	Österreich
2030	Vereinigtes Königreich, Irland
2032	Belgien
2034	Dänemark, Frankreich
2037	Niederlande
2038	Griechenland
2040	Portugal
2050	

EU, während in Deutschland und Italien mit 21 v. H. die wenigsten jungen Menschen leben. In den kommenden Jahrzehnten wird dieser Unterschied mit Sicherheit geringer werden. Bis zum Jahr 2050 könnten Finnland und Schweden die Länder mit der jüngsten, Italien und Spanien mit der ältesten Bevölkerung sein.

Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20 bis 60 Jahre) wird – in allen berechneten Varianten – europaweit ab dem Jahr 2005 abnehmen: wenn die ersten großen Nachkriegsgenerationen des „Babybooms" das Rentenalter erreichen, wird eine relativ lange Periode des Rückgangs einsetzen. Dieser Verlauf könnte sich etwa ab dem Jahr 2035 stabilisieren, jedoch nur bei steigender Geburtenhäufigkeit und hoher Nettomigration.

Innerhalb der EU dürften mit Ausnahme von Luxemburg alle Länder von einem rückläufigen Erwerbspersonenpotential betroffen sein; insbesondere Italien könnte schon sehr bald mit einem starken Rückgang bei potentiellen Arbeitskräften konfrontiert werden.

Das Durchschnittsalter der Erwerbsbevölkerung wird bis zum Jahr 2025 stark ansteigen. Derzeit sind etwa 45 v. H. der Bevölkerung zwischen 20 und 60 Jahren älter als 40; bis zum Jahr 2015 wird dieser Anteil auf voraussichtlich 55 v. H. zunehmen.

Abgesehen von einer kurzen Periode am Ende der 70er Jahre hat sich der Anteil der über 60jährigen an der Bevölkerung europaweit stetig vergrößert (vgl. Abbildung 17).

Derzeit schwankt das jährliche Wachstum der älteren Bevölkerung um etwa 0,8 Millionen Personen oder 1 v. H. Bis zum Jahr 2005 wird sich diese jährliche Zunahme kaum verändern, danach auf etwa 1,1 Millionen jährlich ansteigen, und zwar so lange, bis die zahlenmäßig weniger starken Geburtsjahrgänge ab Beginn der 70er Jahre über 60 Jahre alt sind.

Der Anteil der älteren Menschen an der EU-Gesamtbevölkerung wird ebenfalls weiter steigen, von gegenwärtig etwa 21 v. H. und 22 v. H. im Jahr 2005 auf rund 27 v. H. im Jahr 2020; bis 2050 könnte dieser Anteil zwischen 27 und 40 v. H. liegen (vgl. Tabelle 31).

In allen EU-Ländern wird sich die Zahl der älteren Menschen erheblich erhöhen. Insbesondere in den Mitgliedsstaaten der Union mit der derzeit jüngsten Bevölkerung, in Finnland, in Irland, in Luxemburg und in den Niederlanden, wird die ältere Bevölkerung rasch zunehmen. Im Jahr 2050 werden voraussichtlich Italien und Spanien die EU-Länder mit der ältesten Bevölkerung sein.

Der Anteil der Hochbetagten (über 80jährigen) wird nach der Jahrtausendwende stetig zunehmen. Insbesondere ab dem Jahr 2025 wird die Altersgruppe der über 80jährigen zahlenmäßig stark anwachsen. Ihr Anteil an allen über 60jährigen könnte bis 2050 auf etwa ein Drittel ansteigen.

Tabelle 30

Annahmen für langfristige

	EUR15	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L
	Gesamtfruchtbarkeitsrate Niedrig/Alt									
1995	1,41	1,51	1,72	1,24	1,34	1,22	1,64	1,86	1,18	1,67
2000	1,40	1,46	1,55	1,26	1,36	1,22	1,62	1,67	1,20	1,55
2020	1,43	1,50	1,50	1,30	1,40	1,28	1,55	1,60	1,27	1,50
2050	1,45	1,50	1,50	1,30	1,40	1,30	1,60	1,60	1,30	1,50
	Basis									
1995	1,45	1,57	1,79	1,28	1,40	1,24	1,66	1,90	1,22	1,71
2000	1,55	1,67	1,77	1,41	1,59	1,36	1,73	1,83	1,37	1,72
2020	1,65	1,80	1,79	1,50	1,70	1,50	1,80	1,79	1,50	1,79
2050	1,66	1,80	1,80	1,50	1,70	1,50	1,80	1,80	1,50	1,80
	Hoch/Jung									
1995	1,50	1,60	1,82	1,33	1,43	1,30	1,72	1,94	1,27	1,74
2000	1,75	1,81	1,94	1,62	1,72	1,59	1,97	2,02	1,58	1,89
2020	1,94	2,00	2,00	1,80	1,90	1,80	2,10	2,10	1,80	2,00
2050	1,94	2,00	2,00	1,80	1,90	1,80	2,10	2,10	1,80	2,00
	Lebenserwartung bei der Geburt, Männer Niedrig/Jung									
1995	73,5	73,3	72,6	72,9	75,0	73,6	73,6	72,7	74,2	72,6
2000	73,9	74,0	72,9	73,3	75,5	73,6	74,0	73,2	74,3	73,6
2020	75,3	75,5	74,0	74,7	76,8	74,5	75,6	74,5	75,6	75,2
2050	75,8	76,0	75,0	75,0	77,5	75,5	76,0	75,0	76,0	75,5
	Basis									
1995	73,9	73,6	72,9	73,4	75,3	74,0	74,0	73,0	74,8	72,9
2000	74,7	74,8	73,7	74,1	76,3	74,4	74,8	74,0	75,1	74,4
2020	77,8	78,7	77,1	77,4	79,4	76,7	78,3	77,2	78,3	78,8
2050	79,7	80,0	79,0	79,0	81,0	79,0	80,0	79,0	80,0	80,0
	Hoch/Alt									
1995	74,3	73,9	73,3	73,7	75,6	74,5	74,3	73,4	75,1	73,2
2000	75,5	75,6	74,6	75,0	77,0	75,3	75,6	74,9	75,9	75,3
2020	80,2	80,8	79,5	79,8	81,8	79,8	80,3	79,6	80,4	80,7
2050	82,7	83,0	82,0	82,0	84,0	82,0	83,0	82,0	83,0	83,0

Tabelle 30

Bevölkerungsszenarien

NL	A	P	FIN	S	UK	IS	FL	N	EWR	
Gesamtfruchtbarkeitsrate Niedrig/Alt										
1,52	1,36	1,40	1,80	1,70	1,68	2,07	1,36	1,82	1,42	1995
1,47	1,34	1,38	1,68	1,63	1,59	1,87	1,34	1,65	1,40	2000
1,50	1,37	1,40	1,60	1,60	1,60	1,80	1,37	1,60	1,43	2020
1,50	1,40	1,40	1,60	1,60	1,60	1,80	1,40	1,60	1,45	2050
Basis										
1,58	1,39	1,45	1,84	1,74	1,73	2,12	1,39	1,85	1,46	1995
1,67	1,52	1,53	1,84	1,81	1,72	2,08	1,52	1,85	1,55	2000
1,80	1,60	1,69	1,80	1,90	1,79	2,08	1,60	1,89	1,66	2020
1,80	1,60	1,70	1,80	1,90	1,80	2,10	1,60	1,90	1,67	2050
Hoch/Jung										
1,59	1,44	1,48	1,89	1,78	1,77	2,15	1,44	1,90	1,50	1995
1,74	1,71	1,67	2,03	1,98	1,94	2,24	1,71	1,96	1,75	2000
1,99	1,90	1,90	2,10	2,10	2,10	2,30	1,90	2,09	1,94	2020
2,00	1,90	1,90	2,10	2,10	2,10	2,30	1,90	2,10	1,95	2050
Lebenserwartung bei der Geburt, Männer Niedrig/Jung										
74,4	73,2	70,7	72,0	75,6	73,7	76,0	74,9	74,4	73,5	1995
74,7	73,7	71,1	72,5	76,2	74,4	76,5	75,2	75,0	73,9	2000
75,7	75,2	72,3	74,0	77,7	76,0	77,9	76,3	76,4	75,3	2020
76,5	75,5	73,0	74,5	78,0	76,5	78,5	77,0	77,0	75,8	2050
Basis										
74,6	73,6	71,0	72,3	75,9	74,1	76,4	75,2	74,7	73,9	1995
75,5	74,5	71,9	73,3	77,0	75,2	77,3	76,0	75,8	74,7	2000
78,2	76,6	75,3	76,6	78,9	78,3	80,2	78,7	79,0	77,8	2020
80,0	80,0	78,0	79,0	82,0	80,0	82,0	81,0	81,0	79,7	2050
Hoch/Alt										
74,9	74,0	71,4	72,7	76,4	74,5	76,7	75,5	75,0	74,3	1995
76,3	75,3	72,9	74,3	77,6	76,0	77,9	76,7	76,5	75,6	2000
80,8	80,3	78,5	79,5	80,4	80,4	82,4	81,6	81,3	80,2	2020
83,0	83,0	82,0	82,0	85,0	83,0	85,0	84,0	84,0	82,7	2050

noch Tabelle 30

noch Annahmen für langfristige

	EUR15	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L
	Lebenserwartung bei der Geburt, Frauen Niedrig/Jung									
1995	80,1	80,0	77,8	79,4	80,0	81,1	81,6	78,3	80,9	79,2
2000	80,5	80,7	77,9	79,8	80,5	81,2	82,2	78,8	81,1	79,7
2020	81,7	81,7	78,6	81,1	81,7	82,2	83,6	80,0	82,1	81,0
2050	82,2	82,0	79,5	81,5	82,0	82,5	84,0	80,5	82,5	81,5
	Basis									
1995	80,4	80,2	78,0	79,7	80,2	81,4	81,9	78,5	81,3	79,4
2000	81,1	81,3	78,5	80,4	81,1	81,8	82,8	79,4	81,7	80,3
2020	83,6	84,2	80,8	82,9	83,6	84,0	85,4	82,3	84,0	83,4
2050	85,1	85,0	83,0	84,0	85,0	85,0	87,0	84,0	85,0	85,0
	Hoch/Alt									
1995	80,7	80,4	78,3	80,0	80,4	81,7	82,2	78,8	81,5	79,7
2000	81,7	81,9	79,3	81,1	81,7	82,3	83,2	80,2	82,2	81,0
2020	85,1	85,7	83,1	84,4	85,1	85,4	86,6	84,1	85,4	85,3
2050	86,9	87,0	85,0	86,0	87,0	87,0	88,0	86,0	87,0	87,0
	Wanderungssaldo (1 000) Niedrig/Alt									
1995	647,1	15,0	27,6	390,0	25,0	18,3	40,0	–10,0	20,0	4,1
2000	410,8	5,9	6,0	300,0	13,8	4,9	20,4	–10,0	20,0	2,0
2020	396,0	10,0	5,0	150,0	20,0	40,0	30,0	– 5,0	60,0	1,0
2050	396,0	10,0	5,0	150,0	20,0	40,0	30,0	– 5,0	60,0	1,0
	Basis									
1995	761,7	18,0	28,6	420,0	30,0	28,5	50,0	– 8,4	50,0	4,6
2000	679,3	10,2	11,0	390,6	21,7	31,1	50,1	– 7,7	50,0	3,1
2020	591,8	15,0	10,0	200,0	25,0	60,0	50,0	– 2,7	80,0	2,0
2050	591,8	15,0	10,0	200,0	25,0	60,0	50,0	– 2,7	80,0	2,0
	Hoch/Jung									
1995	869,7	21,0	29,6	450,0	35,0	38,7	60,0	– 6,8	80,0	5,1
2000	1 009,9	18,0	16,0	500,0	29,5	57,2	79,8	– 3,4	80,0	4,3
2020	787,6	20,0	15,0	250,0	30,0	80,0	70,0	– 0,4	100,0	3,0
2050	787,6	20,0	15,0	250,0	30,0	80,0	70,0	– 0,4	100,0	3,0

noch Tabelle 30

Bevölkerungsszenarien

NL	A	P	FIN	S	UK	IS	FL	N	EWR	
Lebenserwartung bei der Geburt, Frauen Niedrig/Jung										
80,3	79,6	78,0	79,6	80,8	79,2	81,6	81,5	80,3	80,1	1995
80,5	80,1	78,4	80,1	81,2	79,7	82,5	81,9	80,7	80,5	2000
81,3	81,2	79,6	81,2	82,5	81,0	83,8	83,1	81,7	81,7	2020
82,0	81,5	80,0	81,5	83,0	81,5	84,0	83,5	82,0	82,2	2050
Basis										
80,5	79,9	78,2	79,8	81,3	79,5	81,9	81,7	80,6	80,4	1995
81,1	80,7	79,0	80,7	81,8	80,3	83,1	82,5	81,3	81,1	2000
83,3	82,4	81,9	83,3	83,4	83,2	86,0	84,8	83,6	83,6	2020
85,0	85,0	84,0	85,0	86,0	85,0	87,0	86,0	85,0	85,1	2050
Hoch/Alt										
80,7	80,2	78,5	80,1	81,5	79,8	82,1	81,9	80,8	80,7	1995
81,7	81,4	79,8	81,4	82,3	81,0	83,5	82,9	81,8	81,7	2000
84,9	84,9	83,5	85,1	86,3	84,6	87,1	87,0	85,9	85,1	2020
87,0	87,0	86,0	87,0	88,0	87,0	88,0	88,0	87,0	86,9	2050
Wanderungssaldo (1 000) Niedrig/Alt										
13,0	12,1	4,5	3,0	11,5	73,0	–1,3	0,0	6,5	652,4	1995
10,0	9,9	5,8	–0,5	6,3	16,2	0,0	0,0	4,0	414,8	2000
20,0	15,0	20,0	0,0	10,0	20,0	0,0	0,0	4,0	400,0	2020
20,0	15,0	20,0	0,0	10,0	20,0	0,0	0,0	4,0	400,0	2050
Basis										
13,5	13,3	5,0	3,5	12,0	93,0	–1,4	0,1	7,0	767,3	1995
33,4	14,8	12,1	5,6	15,2	38,3	0,1	0,1	8,4	687,9	2000
35,0	22,5	25,0	5,0	20,0	45,0	0,2	0,1	8,0	600,0	2020
35,0	22,5	25,0	5,0	20,0	45,0	0,2	0,1	8,0	600,0	2050
Hoch/Jung										
14,0	17,2	5,5	4,0	13,5	103,0	–1,5	0,1	7,5	875,9	1995
56,8	26,4	28,6	11,7	32,0	73,0	0,2	0,1	12,9	1 023,2	2000
50,0	30,0	30,0	10,0	30,0	70,0	0,3	0,1	12,0	800,0	2020
50,0	30,0	30,0	10,0	30,0	70,0	0,3	0,1	12,0	800,0	2050

Abbildung 16



Lebendgeburten abzüglich Sterbefälle – EUR 15

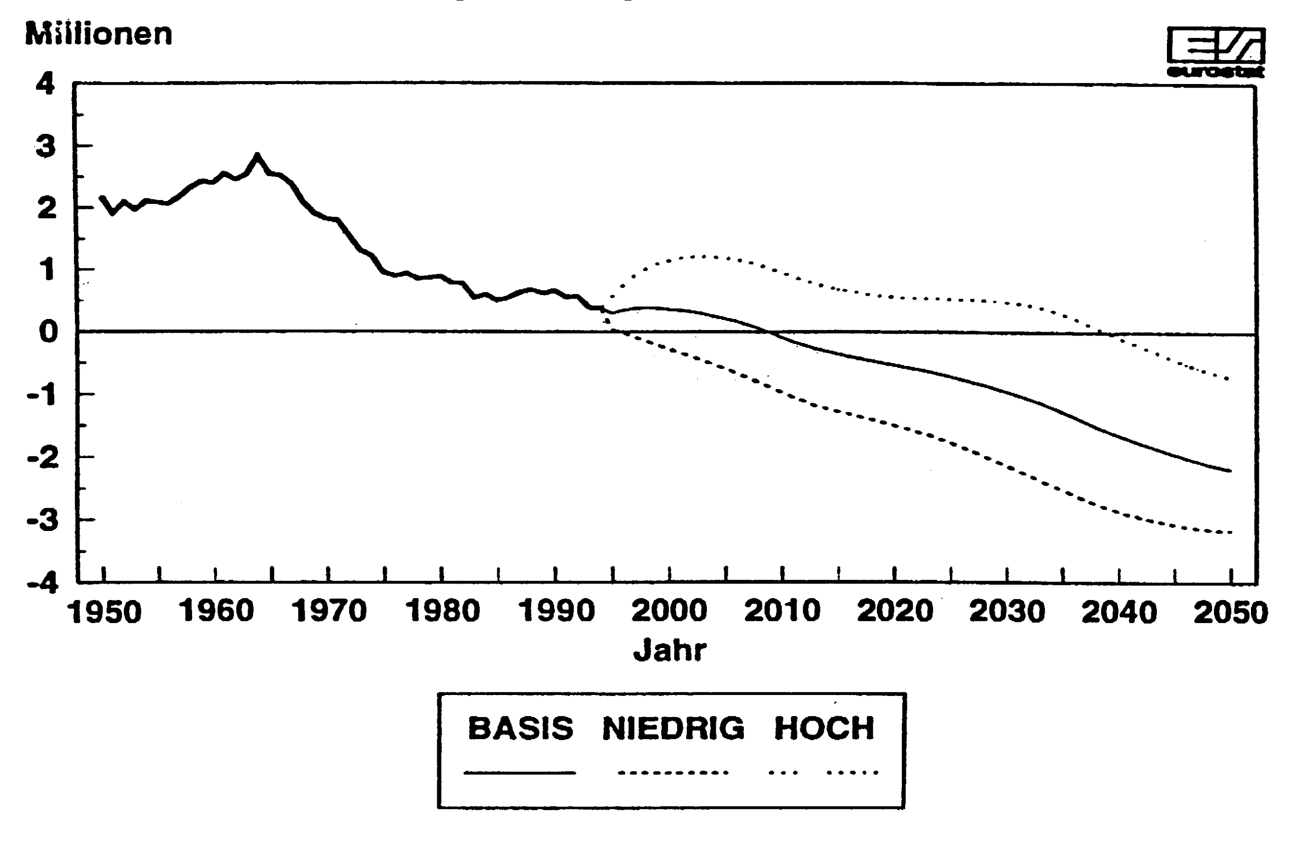


Abbildung 17

Bevölkerung im Alter von 60+ Jahren – EUR 15

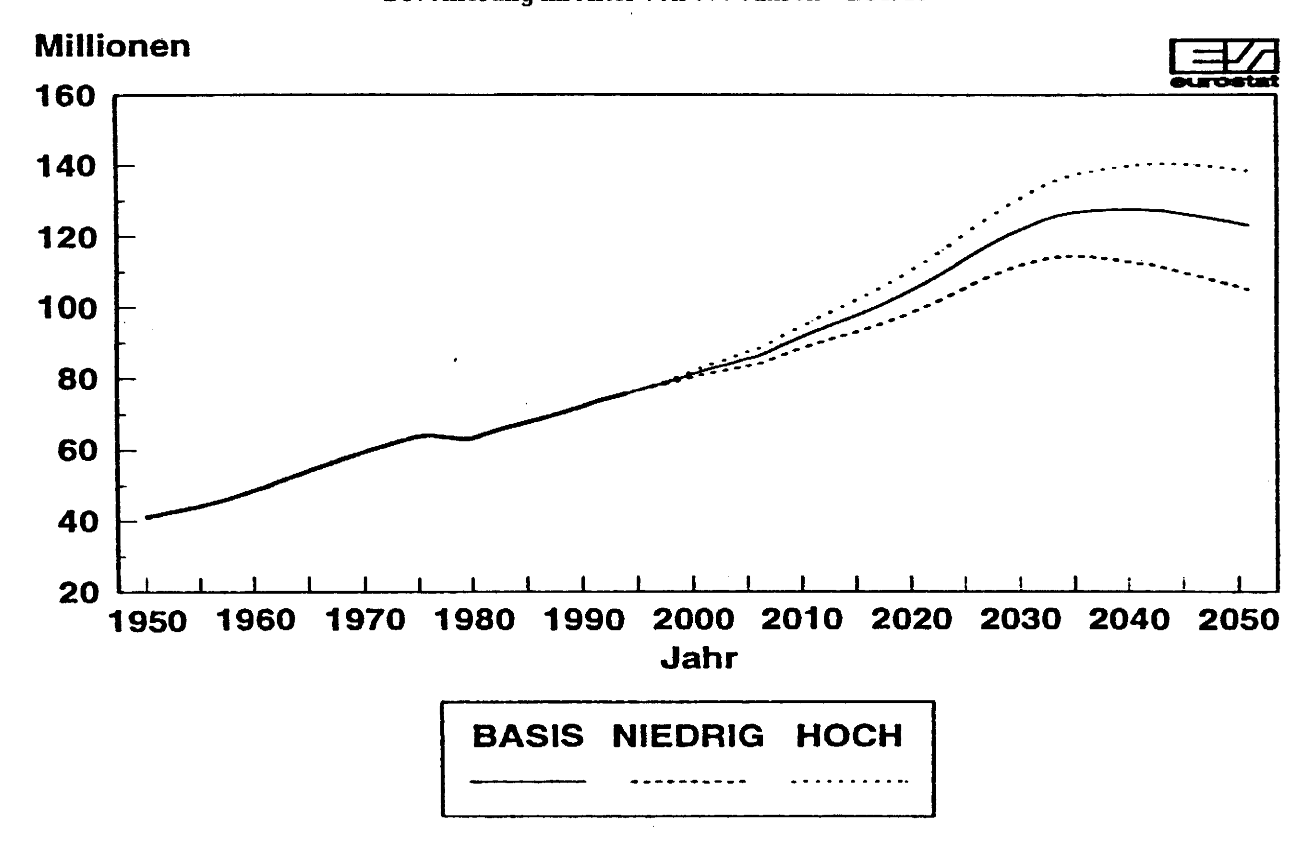


Tabelle 31

Anteil der Bevölkerung im Alter von 60+ Jahren an der Gesamtbevölkerung in v. H.

	1995	2000			2020			2050		
	erhoben	jung	Basis	alt	jung	Basis	alt	jung	Basis	alt
EUR 15	20,6	21,2	21,5	21,8	25	27	29	27	34	40
Belgien	21,3	21,6	21,8	22,1	25	28	30	26	32	38
Dänemark	19,9	19,4	19,6	19,9	23	26	28	23	29	36
Deutschland	20,7	22,2	22,6	22,9	25	28	30	27	34	41
Griechenland	21,5	22,7	22,9	23,2	25	27	29	28	33	41
Spanien	20,6	21,2	21,5	21,8	24	26	28	30	37	44
Frankreich	20,0	20,2	20,5	20,7	25	27	29	26	33	38
Irland	15,3	15,3	15,6	15,8	19	22	24	25	32	39
Italien	22,2	23,4	23,8	24,0	27	29	32	30	37	44
Luxemburg	19,1	18,9	19,2	19,6	22	25	28	23	29	36
Niederlande	17,7	18,0	18,2	18,5	24	26	29	25	30	37
Österreich	19,8	19,8	20,1	20,4	23	26	28	26	33	40
Portugal	19,8	20,3	20,6	20,9	22	24	26	25	31	38
Finnland	18,9	19,5	19,7	19,8	26	28	30	25	31	36
Schweden	22,1	21,5	21,9	22,2	25	27	29	24	29	36
Vereinigtes Königreich	20,5	20,2	20,5	20,7	23	26	27	25	32	37
Island	15,0	15,9	16,0	16,0	25	26	27	30	35	41
Liechtenstein	14,9	15,2	15,5	15,8	24	27	30	28	36	44
Norwegen	20,1	19,1	19,3	19,6	23	25	27	24	29	36
EWR	20,6	21,2	21,5	21,8	24	27	29	27	34	40

Quellen- und Literaturverzeichnis

Acsádi, Gyoergy/Nemeskéri, János (1970): History of Human Life and Mortality, Budapest

Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover (Hrsg.) (1996): Agglomerationsräume in Deutschland, Hannover

Bauer, T. (1998): Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der Neunziger Jahre, (Studie im Auftrag des Schweizer Bundesamtes für Sozialversicherung), Bern

Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.) (1997): Migration und Integration in Zahlen. Ein Handbuch, Bonn

Bericht der Bundesregierung über die Bevölkerungsentwicklung und Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung (1. Teil), Drucksache 8/4437 vom 8. August 1980

Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland für die Internationale Konferenz für Bevölkerung und Entwicklung 1994, Bonn 1994

Berliner Institut für Sozialforschung (BIS)/Institut für Gesundheits- und Sozialforschung (IGES) (1995): Lebenserwartung erwerbstätiger Frauen (Forschungsprojekt im Auftrag des BMA, Forschungsbericht 252 Sozialforschung), Bonn

Bien, W./Schneider, N. F. (Hrsg.) (1998): Kind ja, Ehe nein? (Deutsches Jugendinstitut, Familien-Survey Band 7, Studie im Auftrag des BMFSFJ), Opladen

Birg, H. (1975): Analyse und Prognose der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und in ihren Regionen, Berlin

Birg, H. (1993): Entwicklung der Familienstrukturen und ihre Auswirkungen auf die Belastungs- bzw. Transferquotienten zwischen den Generationen; Studienbericht im Auftrag der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Demographischer Wandel", Bonn

Birg, H./Filip, D./Flöthmann, E.-J. (1990): Paritätsspezifische Kohortenanalyse des generativen Verhaltens in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Materialien des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, Bd. 30, Universität Bielefeld

Bomsdorf, E. (1993): Generationensterbetafeln für die Geburtsjahrgänge 1923 bis 1993. Modellrechnungen für die Bundesrepublik Deutschland, in: Farny, D. (Hrsg.), Reihe: Versicherungswirtschaft, Bd. 13, Köln

Bomsdorf, E. (1996): Kohortensterbetafel 2000, in: Dinkel, R. H./Höhn, C./Scholz, R. D., Sterblichkeitsentwicklung – unter besonderer Berücksichtigung des Kohortenansatzes, München

Bucher, H. (1996): Künftige Bevölkerungsentwicklung in den Regionen Deutschlands, Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" am 15. Januar 1996 in Bonn (Kommissionsdrucksache 13/17b)

Bucher, H./Kocks, M./Siedhoff, M. (1994): Die künftige Bevölkerungsentwicklung in den Regionen Deutschlands bis 2010. Annahmen und Ergebnisse einer BfLR-Bevölkerungsprognose, in: Informationen zur Raumentwicklung 12/1994, Bonn

Cliquet, R. (Hrsg.) (1993): The Future of Europe's Population, in: Population Studies, Nr. 26, Straßburg

Conseil de l'Europe (1996): Evolution demographique récente en Europe, Straßburg

Diekmann, A./Weick, S. (Hrsg.) (1993): Der Familienzyklus als sozialer Prozeß, Berlin

Dinkel, R. H. (1984): Sterblichkeit in Perioden- und Kohortenbetrachtung, in: Zeitschrift für Bevölkerungsforschung, 10, 4/1984

Dinkel, R. H. (1996): Kohortensterbetafeln: Ein Überblick über Logik, Konstruktionsverfahren und Anwendungsmöglichkeiten, in: Dinkel, R. H./Höhn, C./Scholz, R. D., Sterblichkeitsentwicklung – unter besonderer Berücksichtigung des Kohortenansatzes, München

Dinkel, R. H./Höhn, C./Scholz, R. D. (1996): Sterblichkeitsentwicklung – unter besonderer Berücksichtigung des Kohortenansatzes, München

Dorbritz, J./Gärtner, K./Höhn, C. (1995): Die demographische Bedeutung des Familienstandes, Stuttgart

Dorbritz, J./Schwarz, K. (1996): Kinderlosigkeit in Deutschland – ein Massenphänomen? Analysen zu Erscheinungsformen und Ursachen, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 21, 3/1996

Eckart, K./Grundmann, S. (Hrsg.) (1997): Demographischer Wandel in der europäischen Dimension und Perspektive, Berlin

Elkeles, T./Mielck, A. (1993): Soziale und gesundheitliche Ungleichheit (WZB papers P 93–208), Berlin

Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" (1994): (Erster) Zwischenbericht, Bonn

Eurostat (1995): Demographic Yearbook 1995, Luxemburg

Eurostat (1997): Statistik kurzgefaßt, Bevölkerung und soziale Bedingungen (7), Luxemburg

Eurostat (1997a): Jahrbuch '97-Europa im Blick der Statistik 1986–1996, Luxemburg

Ferber, C. v./Radebold, H./v. Schulenburg, J. M. (1989): Die demographische Herausforderung. Das Gesundheitssystem angesichts einer veränderten Bevölkerungsstruktur, Gerlingen

Glatzer, W. (Hrsg.) (1992): Entwicklungstendenzen der Sozialstruktur, Frankfurt/New York

Grünheid, E./Mammey, U. (1997): Bericht 1997 über die demographische Lage in Deutschland, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 4/22

Grünheid, E./Schulz, R. (1996): Bericht 1996 über die demographische Lage in Deutschland, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 4/21

Hanau, K. (u. a. Hrsg.) (1986): Wirtschafts- und Sozialstatistik. Empirische Grundlagen politischer Entscheidungen, Göttingen

Hauser, R. (u. a. Hrsg.) (1994): Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik – Erhebungsverfahren, Analysemethoden und Mikrosimulation, Berlin

Hoerder, D. (Hrsg.) (1985): Labor Migration in the Atlantic Economies, London

Hof, B. (1994): Mittelfristige Konsequenzen des Geburtenrückganges in den neuen Bundesländern, in: iw-trends, 21, 3/1994, Köln

Hof, B. (1996): Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" am 15. Januar 1996 in Bonn (Kommissionsdrucksache 13/17a)

Hof, B. (1997): Im Blickpunkt. Rentenformel und steigende Lebenserwartung: Vom Anpassungssatz zum Rentenniveau, in: iw-trends, 24, 2/1997, Köln

Höhn, C. (1986): Amtliche Bevölkerungsvorausschätzungen seit 1925 – Eine kurze Geschichte der Politikberatung und des demographischen Klimas, in: Hanau, K. (u. a.) (Hrsg.), Wirtschafts- und Sozialstatistik. Empirische Grundlagen politischer Entscheidungen, Göttingen

Höhn, C. (1996): Bevölkerungsvorausberechnungen für die Welt, die EU-Mitgliedsländer und Deutschland, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 2/21

Höhn, C. (1997): Bevölkerungsentwicklung und demographische Herausforderung, in: Hradil, S./Immerfall, S. (Hrsg.), Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich, Opladen

Höhn, C./Schulz, R. (1992): Soziodemographische Entwicklungen und gesellschaftliche Differenzierung, in: Glatzer, W. (Hrsg.), Entwicklungstendenzen der Sozialstruktur, Frankfurt/New York

Hradil, S. (1997): Lebenssituation, Umwelt und Gesundheit (BIB, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 88), Wiesbaden

Hradil, S./Immerfall, S. (Hrsg.) (1997): Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich, Opladen

Imhoff, A. (1981): Die gewonnenen Jahre. Von der Zunahme der Lebensspanne seit 300 Jahren, München

Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.) (1997): Ausländer in Deutschland, Daten und Fakten von A–Z, Köln

Institut National dÉtudes Demographiques (INED) (Hrsg.) (1991): Socio-Economic Differential Mortality in Industrialized Societies, 7, Paris

Klein, T. (1993): Bildungsexpansion und Geburtenrückgang, in: Diekmann, A./Weick, S. (Hrsg.), Der Familienzyklus als sozialer Prozeß, Berlin

Klein, T. (1996): Mortalität in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen und soziale Unterschiede, in: Zapf, W./Schupp, J./Habich, R. (Hrsg.), Lebenslagen im Wandel: Sozialberichtserstattung im Längsschnitt, Frankfurt

Landwehrkamp, A. (1995): Die Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland bis zum Jahr 2010, in: Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle

Lesthaeghe, R./Van de Kaa, D. J. (1986): Twee demografische transities?, in: Diesselben (Hrsg.), Bevolking: Groei en krimp

Lutz, W. (Hrsg.) (1991): Future Demographic Trends in Europe and North America. What Can We Assume Today?, London

Lutz, W. (1996 a): Future reproductive behavior in industrialized countries, in: Lutz W. (Hrsg.), The Future Population of the World. What Can We Assume Today?, London

Lutz, W. (Hrsg.) (1996 b): The Future Population of the World. What Can We Assume Today?, London

Lutz, W./Scherbov, S. (1998): Probabilistische Bevölkerungsprognosen für Deutschland (Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel"), Wien/Groningen

Mackensen, R. (1989): Wie sicher sind demographische Prognosen, in: Ferber, C. v./Radebold, H./v. d. Schulenburg, J. M., Die demographische Herausforderung. Das Gesundheitssystem angesichts einer veränderten Bevölkerungsstruktur, Gerlingen

Mackensen, R. (1996): Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" des Deutschen Bundestages am 15. Januar 1996 (Kommissionsdrucksache 17c)

Manton, K. G. (1991): New biotechnologies and the limits to life expectancy, in: Lutz, W. (Hrsg.), Future Demographic Trends in Europe and North America. What Can We Assume Today?, London

Mielck, A. (Hrsg.) (1994): Krankheit und soziale Ungleichheit: sozialepidemiologische Forschungen in Deutschland, Opladen

Müller, H. W./Rehfeld, U. (1985): Die Sterblichkeit von Altersrentnern der gesetzlichen Rentenversicherung in den Jahren 1982 bis 1984 – zur Lebenserwartung berufstätiger Frauen und Männer, in: Deutsche Rentenversicherung (DRV), Heft 7/8

Münz, R./Ulrich, R. (1994): Was wird aus den Neuen Bundesländern? Demographische Prognosen für ausgewählte Regionen und für Ostdeutschland, in: Demographie aktuell, Nr. 3, Berlin

Münz, R./Fassmann, H. (Hrsg.) (1996): Migration in Europa, Frankfurt

Münz, R./Seifert, W./Ulrich, R. (1997): Zuwanderung nach Deutschland, Frankfurt

Olshansky, S. J./Carnes, B. A./Cassel, C. (1990): In search of Methuselah: Estimating the upper limits of human longevity, in: Science, 250

Ritz, H.-G. (1989): Soziale Ungleichheit vor dem Tod in der Bundesrepublik Deutschland, Bremerhaven

Ronge, V. (1997): Zur Einheitlichkeit der demographischen Entwicklung in der Europäischen Union, in: Eckart, K./Grundmann, S. (Hrsg.), Demographischer Wandel in der europäischen Dimension und Perspektive, Berlin

Schäffer, K.A. (1996): Analyse der Männersterblichkeit in der Bundesrepublik, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 4/80, Göttingen

Schön, K. P. (1996): Agglomerationsräume, Metropolen und Metropolregionen Deutschlands im statistischen Vergleich, in: Agglomerationsräume in Deutschland, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover, Hannover

Schwarz, K. (1997a): Die Ausländer in Deutschland – Demographische Aspekte (Gutachten für die Expertenkommission zur Erstellung des sechsten Familienberichts der Bundesregierung), Wiesbaden

Schwarz, K. (1997b): 100 Jahre Geburtenentwicklung, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 4/22, S. 481 bis 491

Smith, J. P./Edmonston, B. (Hrsg.) (1997): The New Americans: Economic, Demographic and Fiscal Effects of Immigration, Panel on the Demographic and Economic Impacts of Immigration, Comittee on Population and Comittee on National Statistics, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National research Council Washington, D.C.

Sommer, B. (1996): Zur Entwicklung der Sterblichkeit aus der Sicht der amtlichen Statistik, in: Dinkel, R.H./Höhn, C./Scholz, R.D., Sterblichkeitsentwicklung – unter besonderer Berücksichtigung des Kohortenansatzes, München

Statistisches Bundesamt (1998): Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 1: Gebiet und Bevölkerung

Statistisches Bundesamt (1994): Entwicklung der Bevölkerung bis 2040, Ergebnis der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in: Wirtschaft und Statistik, 7/1994.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1997): Datenreport 1997 – Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn

Vaupel, J./Lundström, H. (1996): The future of mortality at older ages in developed countries, in: Lutz, W. (Hrsg.), The Future Population of the World. What Can We Assume Today?, London

Voges, W./Schmidt, C. (1996): Lebenslagen, die Lebenszeit kosten – Zum Zusammenhang von sozialer Lage, chronischer Erkrankung und Mortalität im zeitlichen Verlauf, in: Zapf, W./Schupp, J./Habich, R. (Hrsg.), Lebenslagen im Wandel: Sozialberichterstattung im Längsschnitt, Frankfurt

Wagner, G./Rendtel, U./Schupp, J. (1994): Das Sozioökonomische Panel (SOEP) – Methoden der Datenproduktion und -aufbereitung im Längsschnitt, in: Hauser, R. u. a. (Hrsg.), Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik – Erhebungsverfahren, Analysemethoden und Mikrosimulation, Berlin

Zapf, W./Schupp, J./Habich, R. (Hrsg.) (1996): Lebenslagen im Wandel: Sozialberichtserstattung im Längsschnitt, Frankfurt

Zweiter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland (1998): Wohnen im Alter, Bonn (Deutscher Bundestag, Drucksache 13/9750)

II Wirtschaft und Arbeit

Die wirtschaftliche Entwicklung und insbesondere die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und seine strukturellen Veränderungen stehen in enger Beziehung zu den Anforderungen an die Systeme der sozialen Sicherung. Andererseits begründet die Arbeitsorientierung dieser Systeme auch eine Abhängigkeit ihrer Finanzierungslage von der Situation am Arbeitsmarkt. Da die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Systeme der sozialen Sicherung einen der wesentlichen Themenschwerpunkte dieses Berichts darstellen, muß ihre künftige Entwicklung vor dem Hintergrund der möglichen und erwarteten Lage auf dem Arbeitsmarkt gesehen werden. Die aktuelle Arbeitsmarktsituation stellt dabei die Ausgangslage für die künftigen Entwicklungsalternativen dar.

1 Die aktuelle Situation am Arbeitsmarkt

Ziel dieses Kapitels ist es, einen Überblick über die aktuelle Arbeitsmarktsituation zu geben. Dabei wird besonderes Augenmerk auf Entwicklungen gelegt, welche den Zeitraum nach der Erstellung des Zwischenberichtes betreffen.[96]) Neben aggregierten Größen, z. B. Arbeitsnachfrage, Arbeitsangebot oder Arbeitslosigkeit, sollen auch Strukturmerkmale, z. B. personenbezogene Merkmale, Sektor, Region oder Art des Beschäftigungsverhältnisses, in die Betrachtung mit einbezogen werden. Da die Arbeitsförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit in den Jahren nach der Wiedervereinigung erheblich an Gewicht gewonnen hat, sollen weiterhin das Volumen und die Struktur der Arbeitsmarktpolitik in knapper Form beschrieben werden. Die wichtigsten, den Arbeitsmarkt betreffenden, Begriffe wurden bereits früher von der Kommission kurz definiert und gegeneinander abgegrenzt, so daß an dieser Stelle auf den Zwischenbericht verwiesen werden kann.[97])

1.1 Niveau und Struktur von Arbeitsangebot und -nachfrage

Im folgenden sollen einzelne Komponenten von Arbeitsangebot und -nachfrage genauer betrachtet werden. Da die Bevölkerungsentwicklung als eine der wichtigen Determinanten des Arbeitsangebots im Kapitel I „Demographische Entwicklung in Deutschland und europäische Perspektive" ausführlich behandelt wird, wird hier auf diesen Ergebnissen aufgebaut.

[96]) Datengrundlage im Zwischenbericht waren meistens die Jahre 1991–1993.
[97]) Vgl. Deutscher Bundestag (1994) S. 186f.

1.1.1 Erwerbsquoten

Der Zwischenbericht kommt hinsichtlich der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung im Zeitraum 1960 bis 1990 für die alten Bundesländer zu folgenden Ergebnissen:[98])

- abnehmende Alterserwerbsarbeit aufgrund von Frühverrentungsstrategien und flexibler Altersrente,
- abnehmende Jugenderwerbstätigkeit wegen zunehmender Bildungsbeteiligung sowie
- zunehmende Frauenerwerbstätigkeit, insbesondere bei den verheirateten Frauen.

Diese Trends setzten sich nur noch teilweise im darauffolgenden Zeitraum fort (vgl. Tabelle 1.1). So sinkt etwa die Jugenderwerbstätigkeit auch noch von 1990 bis 1996, was auf eine weiterhin steigende Bildungsbeteiligung der Jugendlichen schließen läßt. Die höhere Bildungsbeteiligung könnte allerdings – wenigstens zum Teil – auch Reflex auf ein unzureichendes Arbeitsplatzangebot und unzureichende Berufschancen sein. 1997 stagniert die Jugenderwerbstätigkeit bei den Männern, während sie bei den Frauen wieder leicht ansteigt.

Dagegen scheint die Abnahme der Alterserwerbstätigkeit an eine untere Grenze gestoßen zu sein. Dies betrifft vor allem (ältere) Frauen und die Altersgruppe der 55 bis 60jährigen, wofür unter anderem auch die Einschränkungen bei den Frühverrentungsmöglichkeiten verantwortlich sein dürften. Besonderheiten sind auch bei der Entwicklung der Erwerbsquoten in den neuen Bundesländern zu erkennen. Unmittelbar nach der Wiedervereinigung sank dort die Erwerbsbeteiligung der Älteren sehr stark und deutlich unter das westdeutsche Niveau, worin sich die damaligen arbeitsmarktpolitischen Ausgliederungsstrategien (Altersübergangs- und Vorruhestandsgeld) widerspiegeln.[99]) Die neueren Daten deuten hier auf eine Trendumkehr hin, insbesondere für die Altersgruppe der 55 bis 60jährigen. Auffallend ist auch die im Vergleich zu Westdeutschland immer noch sehr hohe Erwerbsquote für verheiratete Frauen, die zwar langsam abnahm, aber auch in 1995 noch fast 20 Prozentpunkte über der entsprechenden gesamtdeutschen Erwerbsquote lag. Mit Blick auf andere Länder ist damit zu rechnen, daß es langfristig mit Hilfe politischer Maßnahmen zu einer stärkeren Anpassung der alten an die neuen Länder kommen könnte.

[98]) Vgl. Deutscher Bundestag (1994), S. 189f.
[99]) Vgl. Hoffmann, E. (1996), S. 1ff.

Tabelle 1.1

Erwerbsquoten[1]) differenziert nach Alter und Geschlecht für Deutschland insgesamt und die neuen Länder (1991 bis 1997)

Altersgruppe	Männer					Frauen									
						ledig					verheiratet				
	1991	1992	1995	1996	1997	1991	1992	1995	1996	1997	1991	1992	1995	1996	1997
D															
15–20	44,6	41,7	36,1	34,9	34,9	36,9	35,8	28,5	26,8	27,6	49,7	46,4	41,3	35,3	38,8
20–25	79,7	79,4	77,7	78,0	77,4	77,8	76,8	74,0	71,9	71,1	70,1	67,5	58,7	56,5	55,4
35–40	97,7	97,6	97,1	96,4	96,6	92,0	91,3	91,5	90,3	91,8	71,2	72,3	71,5	71,7	72,0
55–60	79,7	74,2	75,8	76,4	78,1	66,9	65,5	69,5	70,6	70,9	39,3	38,2	46,5	48,7	51,8
60–65	33,5	31,3	29,5	29,3	29,8	16,3	14,4	16,1	16,6	17,4	9,5	9,1	9,9	10,5	10,9
15–65	82,9	82,0	81,0	80,3	80,3	67,4	67,6	65,6	64,3	64,3	59,7	60,2	60,8	60,9	61,7
Ost															
15–20	59,5	50,7	40,5	40,7	41,8	45,6	42,3	30,2	29,9	31,6	93,9	93,2	–	–	–
20–25	88,9	87,6	86,5	85,9	83,2	82,9	81,2	79,9	77,8	75,1	94,7	96,3	85,6	83,6	74,8
35–40	99,1	98,6	98,3	97,4	96,7	94,5	92,8	95,9	91,4	93,5	97,8	97,5	96,3	95,8	95,3
55–60	72,8	44,0	62,4	69,7	77,7	35,1	26,9	52,7	61,4	65,0	36,5	25,5	54,4	65,9	72,8
60–65	26,8	16,0	15,7	16,9	17,5	–	–	–	–	–	4,6	2,8	3,2	3,9	5,2
15–65	86,0	80,2	79,7	79,3	79,7	67,8	66,3	62,9	62,1	62,1	81,5	79,1	79,3	79,2	79,5

[1]) In Prozent der Bevölkerung entsprechenden Alters, Geschlechts und Familienstandes; Mikrozensusdaten.
Quelle: IW 1997, StBA verschiedene Jahrgänge

1.1.2 Erwerbspersonenpotential (Erwerbstätige, Arbeitslose und Stille Reserve)

Die Entwicklung des Arbeitsangebots nach der Wiedervereinigung verläuft in Ost- und Westdeutschland genau entgegengesetzt. Während in den alten Bundesländern das Erwerbspersonenpotential *von 1991 bis 1997* kontinuierlich von 32,1 Millionen auf 32,8 Millionen Personen angestiegen ist (= 2,0 v. H.), verminderte es sich in den neuen Ländern permanent von etwa 9 Millionen auf 8,25 Millionen Personen (= –7,9 v. H.).

Der Anstieg des westdeutschen Arbeitsangebots ist in erster Linie auf einen positiven Migrationseffekt zurückzuführen. Im Zeitraum 1988 bis 1996 kam es zu einem zuwanderungsbedingten Zuwachs von etwa 2,9 Millionen Erwerbspersonen, davon ca. 1,2 Millionen Frauen.[100]) Dagegen führten in Ostdeutschland insbesondere Auswanderungsüberschüsse und eine zurückgehende Erwerbsbeteiligung zu einer Abnahme von fast 1,1 Millionen Personen im gleichen Zeitraum.

1.1.3 Arbeitsnachfrage (Beschäftigung und offene Stellen)

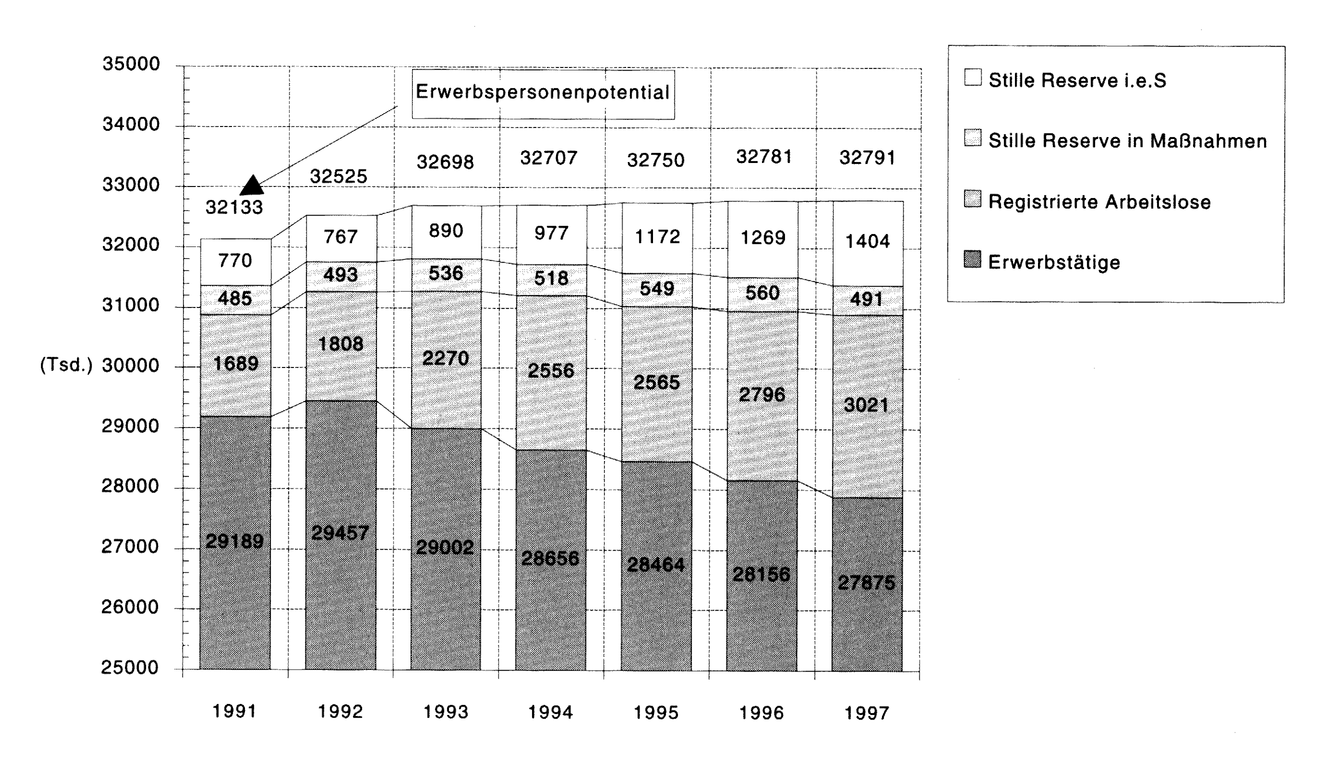
Die Arbeitsnachfrage zerfällt in zwei Komponenten: die Zahl der Erwerbstätigen und die Zahl der offenen Stellen. Hinsichtlich der Angaben zu den Erwerbstätigen ist zu beachten, daß ABM-Kräfte und Kurzarbeiter enthalten sind, illegale Beschäftigung (Schwarzarbeiter) dagegen unberücksichtigt bleibt. Für *Westdeutschland* verdeutlicht Abbildung 1.1a, daß sich die im Zwischenbericht schon abzeichnende Trendwende bei der Beschäftigungsentwicklung im Jahr 1993 auch danach noch fortsetzte. Die Zahl der Beschäftigten sank zwischen 1992 und 1997 um fast 1,6 Millionen. Allerdings nähert sich die Abwärtsentwicklung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ihrem Ende, da die Beschäftigung von Januar bis Mai 1998 saisonbereinigt leicht um 45 000 angestiegen ist. Zu beachten ist zudem, daß Kurzarbeit und ABM gegenüber dem Vorjahr an Gewicht verloren haben. Für 1998 schätzt die Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute wieder einen leichten Anstieg der Erwerbstätigenzahl um 100 000 für Westdeutschland.[101]) Für *Ostdeutschland* scheint der Abwärtstrend dagegen noch nicht beendet zu sein (vgl. Abbildung 1.1b). Nachdem zwischen 1993 und 1995 die Zahl der Beschäftigten noch um ca. 160 000 angestiegen war, sinkt sie seitdem wieder. Bis Ende 1997 ging die Zahl der Arbeitsplätze gegenüber 1995 um 343 000 zurück. Zwar wird für 1998 eine Abflachung des Abwärtstrends erwartet, dennoch geht man von einem weiteren Beschäftigungsrückgang um etwa 100 000 aus. Als Ursache hierfür sind vor allem die schrumpfende Bauwirtschaft und staatliche Sparmaßnahmen,

[100]) Vgl. Hof, B. / Mai, R. (1997), S. 8.

[101]) Vgl. DIW (1997c), S. 824.

Abbildung 1.1a

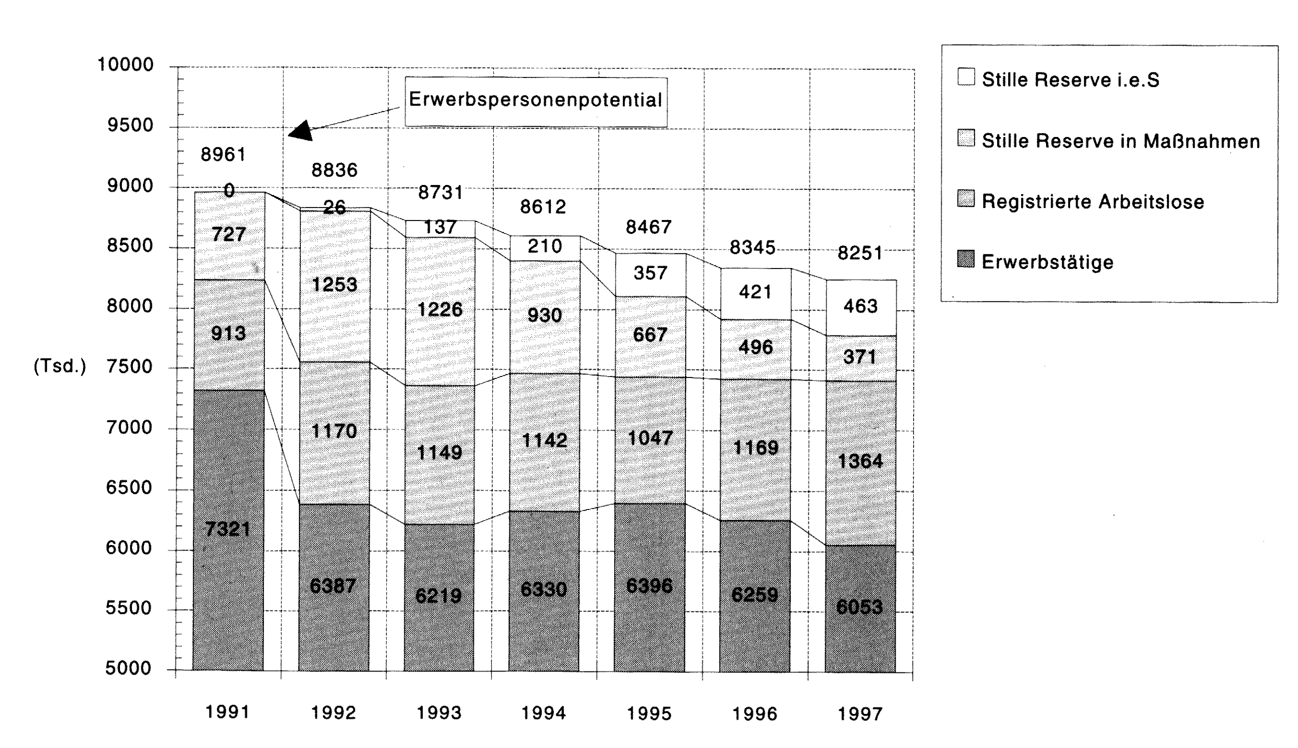
Arbeitskräftebilanz für Westdeutschland



Quelle: IAB 1996, 1997, 1998

Abbildung 1.1b

Arbeitskräftebilanz für Ostdeutschland



Quelle: IAB 1996, 1997, 1998

Tabelle 1.2

Entwicklung der Erwerbstätigkeit nach Sektoren in West- und Ostdeutschland

Jahr	Gebiet	Erwerbstätige (in 1 000)	Land- und Forstwirtschaft	Warenproduzierendes Gewerbe	Handel und Verkehr	Dienstleistungsunternehmen	Staat und private Haushalte
			– in v. H. –				
1990	West	28 479	3,5	39,7	18,7	18,6	19,6
1997	West	27 875	2,6	34,0	19,0	24,0	20,4
1990	Ost	8 820	8,9	44,7	15,9	7,8	22,8
1997	Ost	6 053	3,5	33,9	17,7	22,0	22,9

Quelle: IAB 1997, SVR 1997

z. B. bei ABM-Stellen und Lohnkostenzuschüssen, zu sehen.[102])

Die Zahl der beim Arbeitsamt gemeldeten *offenen Stellen*, die auch als Indikator für Sucharbeitslosigkeit und strukturelle Arbeitslosigkeit gesehen werden kann, ist in (Gesamt-)Deutschland nach einem Rückgang um ca. 77 000 auf 279 000 Vakanzen im Jahr 1993 wieder leicht angestiegen und beläuft sich im August 1998 auf etwa 465 000 freie Stellen, von denen etwa 90 000 in den neuen Bundesländern gemeldet sind. Zu beachten ist jedoch, daß die beim Arbeitsamt gemeldeten Vakanzen schätzungsweise nur etwa 40 v. H. aller zu besetzenden Stellen ausmachen.

Hinsichtlich der *sektoralen Struktur* der Erwerbstätigkeit wurde im Zwischenbericht eine starke Expansion für den Dienstleistungsbereich und den Sektor Staat zum Ende der achtziger gegenüber dem Beginn der sechziger Jahre festgestellt. In Tabelle 1.2 ist die Sektorstruktur 1990 und 1997 differenziert für die alten und die neuen Länder dargestellt.

Zunächst fällt auf, daß der Dienstleistungssektor weiterhin stark an Bedeutung gewonnen hat, was zum Teil auch auf der Auslagerung von ehemaligen Serviceabteilungen des Warenproduzierenden Gewerbes beruhen dürfte. Dagegen hat sich die Zunahme des Sektors „Staat und Private Haushalte" abgeschwächt. Isoliert man zudem noch die Beschäftigungsentwicklung des staatlichen Bereichs, dann ist dort im Zeitraum von 1990 bis 1997 ein Rückgang von 0,34 Prozentpunkten in West- und 3,5 Prozentpunkten in Ostdeutschland feststellbar. Hierin schlägt sich der Zwang zum Sparen im öffentlichen Sektor nieder. Weiterhin wird die Angleichung der zu Beginn der Wiedervereinigung noch durch planwirtschaftliche Produktionsverhältnisse geprägten ostdeutschen Wirtschaftsstruktur an die westdeutschen Strukturen deutlich. Insbesondere die im Vergleich zu den alten Ländern hohe Beschäftigung in sozialen Einrichtungen wie Kindertagesstätten und Jugendeinrichtungen wurde noch nicht auf das deutlich niedrigere Westniveau zurückgefahren.

Die im Zwischenbericht schon festgestellte Verschiebung der Erwerbstätigenstruktur hin zu höheren *Bildungsabschlüssen* hat sich weiter fortgesetzt. Die Arbeitskräfte mit Fachhochschul- und Hochschulabschluß konnten ihren Anteil an den Beschäftigten ausdehnen, wohingegen insbesondere diejenigen ohne einen Berufsabschluß prozentual verloren (vgl. Tabelle 1.3). Hierin spiegeln sich einerseits Kohorten- und andererseits Selektionsprozesse: Später geborene Kohorten weisen eine höhere Bildungspartizipation auf und mit steigender Arbeitslosigkeit werden verstärkt weniger Qualifizierte aus dem Arbeitsprozeß ausgegliedert.

Ein Blick auf die kohortenspezifische Ausstattung der Bevölkerung mit beruflichen Bildungsabschlüssen zeigt, daß das formale Qualifikationsniveau bei den jüngeren Kohorten höher ist als bei den älte-

Tabelle 1.3

Veränderung der Erwerbstätigenstruktur nach Ausbildungsabschluß in Deutschland

Ausbildungsniveau	Jahr 1991	Jahr 1995
ohne Berufsabschluß	15,9	14,3
Lehre, Berufsfachschule	60,7	60,6
Fach-/Techniker-/Meisterschule	11,4	10,6
Fachhochschule	3,9	4,9
Hochschule	8,1	9,6
Summe	100,0	100,0

Quelle: IAB 1997, eigene Berechnungen

[102]) Ebd.

Tabelle 1.4

Bevölkerung nach Altersgruppen und höchstem beruflichen Bildungsabschluß im April 1995 (in v. H. der Bevölkerung der jeweiligen Altersgruppe)

Jahrgang (Altersgruppe)	Abschluß				
	ohne Berufsabschluß	Lehre/Anlern- ausbildung	Fachschul- abschluß	Fachhochschul- abschluß	Hochschul- abschluß
1971–1975 (20–24 Jahre)	42,8	53,0	2,6	0,8	0,7
1966–1970 (25–29 Jahre)	23,3	60,2	7,1	3,4	5,9
1961–1965 (30–34 Jahre)	18,8	58,1	9,1	4,6	9,3
1956–1960 (35–39 Jahre)	18,3	57,1	9,7	5,0	10,0
1951–1955 (40–44 Jahre)	18,6	56,0	9,9	4,8	10,8
1946–1950 (45–49 Jahre)	21,3	55,1	9,6	4,6	9,5
1941–1945 (50–54 Jahre)	23,0	54,8	10,2	4,1	7,9
1936–1940 (55–59 Jahre)	29,7	52,6	9,0	3,2	5,5
1931–1935 (60–65 Jahre)	37,5	47,8	7,8	2,5	4,3
Durchschnitt	25,2	55,3	8,4	3,8	7,3

Quelle: StBA 1997

ren.[103]) So steigt mit zunehmendem Alter der Anteil derjenigen an der Bevölkerung, die keinen Abschluß haben. Umgekehrt sinkt von Kohorte zu Kohorte der Anteil der Personen mit einer Lehre oder einem (Fach-)Hochschulabschluß. Eine Ausnahme bilden die ersten Jahrgangsgruppen, die sich noch in der Ausbildung oder im Studium befinden, und daher altersbedingt noch keinen Abschluß erwerben konnten. Relativ geringe Unterschiede gibt es zudem bei der Gruppe der Fachschulabsolventen, Techniker und Meister. Hier bildet erst der Übergang zu der Altersgruppe der 55 bis 60jährigen die Wendemarke.

In der Zukunft dürfte daher der Anteil der Bevölkerung ohne beruflichen Bildungsabschluß höchstwahrscheinlich weiter zurückgehen. Gleichzeitig verringert sich nach Prognosen die Zahl der Arbeitsplätze für an- und ungelernte Arbeitskräfte, so daß sich die Arbeitsmarktsituation für diese Gruppe eher verschlechtern wird.[104])

Eine weitere Entwicklung ist die Zunahme von sog. Nicht-Norm(al)arbeitsverhältnissen oder atypischer Beschäftigung. Letztere Formulierung ist insofern problematisch, da gerade diese Beschäftigungsverhältnisse in Zukunft an Bedeutung gewinnen könnten und dann nicht mehr als „atypisch" zu bezeichnen sind. Weiterhin ist der Begriff „atypische Beschäftigung" in der aktuellen Diskussion um die Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungssysteme negativ besetzt, da er in direkten Zusammenhang mit der Erosion der Beitragsbasis für diese gebracht wird.[105])

Normalarbeitsverhältnisse sind eine Erscheinungsform des klassischen Industriezeitalters. Man versteht hierunter „räumlich und zeitlich festgelegte, kontinuierlich abzuleistende Erwerbsarbeit".[106]) Sie lassen sich insbesondere durch die folgenden Merkmale charakterisieren: a) Vollzeitbeschäftigung, b) Fünf-Tage-Woche mit etwa achtstündigem Arbeitstag, c) monatliche Entlohnung, d) Entgelt nach Qualifikation und Betriebszugehörigkeitsdauer, e) Geltung von Kündigungsschutzregelungen, Mitbestimmungsrechten etc. und f) Existenz von Betriebs- und Personalräten.[107]) Unter die Kategorie Nicht-Normarbeitsverhältnisse fallen demnach in erster Linie geringfügige Beschäftigung, befristete Beschäftigung und Arbeitnehmerüberlassung.[108]) Je nach Autor werden aber auch noch weitere Formen, z. B. Tele(heim)arbeit,[109]) Teilzeitarbeit, Kurzarbeit, ABM-Beschäftigung oder abhängig Selbständige hinzugezählt.[110])

[103]) Zu beachten ist, daß mit zunehmendem Alter durchaus ein höheres formales Bildungsniveau erreicht werden kann, eine Abstufung des beruflichen Bildungsabschlusses jedoch faktisch ausscheidet. Hieraus folgt, daß sich das relativ niedrige berufliche Bildungsniveau der zum Erhebungszeitpunkt jüngeren Kohorten im Zeitverlauf erhöhen wird, zumal bestimmte Abschlüsse, z. B. ein Universitätsabschluß oder ein Fachhochschulabschluß, in der Regel nicht vor dem 25. Lebensjahr erworben werden können.

[104]) Vgl. Tessaring, M. (1994), S. 6ff.

[105]) Vgl. Rürup, B. (1997), S. 31.

[106]) Vgl. Rürup, B. (1997), S. 30.

[107]) Vgl. Däubler, W. (1988), S. 450.

[108]) Vgl. Scheidt, T./Hardes, D. (1993), S. 114.

[109]) Telearbeit ist hier nicht mit Bildschirmarbeit gleichzusetzen. Entscheidendes Kriterium ist, daß Arbeitskräfte ihrem Beruf außerhalb eines betrieblichen Arbeitsplatzes nachgehen können und Arbeitsaufträge und -ergebnisse über elektronische Kommunikationswege ausgetauscht werden. Vgl. Kleinsorge, G./Koberski, W./Warnken, J. (1997), S. 11.

[110]) Vgl. z. B. Kommission für Zukunftsfragen (1996), S. 64 sowie Keller, B. (1997), S. 228.

Kontrovers wird zur Zeit insbesondere die Zunahme versicherungsfreier Beschäftigungsverhältnisse diskutiert. Die Kritiker weisen darauf hin, daß die Ausweitung *geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse* z. T. nur deswegen geschieht, um die Sozialversicherungspflicht zu umgehen. Dagegen wird angeführt, daß hierdurch auch Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte geboten werden und diese Arbeitsverhältnisse als Sprungbrett in Vollzeitarbeitsplätze dienen können. Als problematisch werden diese Beschäftigungsverhältnisse insbesondere dann eingestuft, wenn sie nicht zusätzlich entstehen, sondern substitutiven Charakter haben.

Aufgrund komplizierter gesetzlicher Vorschriften, nicht einheitlicher Abgrenzungen und vermutlicher Grauzonen ist die Erfassung geringfügiger bzw. versicherungsfreier Beschäftigung nicht unproblematisch.[111]) Verschiedene Untersuchungen gelangen daher auch zu abweichenden Ergebnissen (vgl. Anhang Kapitel 1). Die Angaben für geringfügige Beschäftigung[112]) schwanken zwischen ca. 2,0 Millionen Personen (Mikrozensus, 1997) und 5,6 Millionen Beschäftigten (ISG, 1997). Hinsichtlich der Struktur der Geringverdienenden kommt der Mikrozensus zu dem Ergebnis, daß vorwiegend Frauen solche Beschäftigungsverhältnisse eingehen, private Haushalte, Handel sowie Gastgewerbe sektorale Schwerpunkte bilden und Kleinbetriebe häufiger als Großbetriebe auf diese Beschäftigungsform zurückgreifen.

Neben der Zunahme der geringfügigen Beschäftigung wird besonders die Ausweitung sog. *Scheinselbständiger* kritisch bewertet. Hierbei handelt es sich um formal Selbständige, die aber in wirtschaftlicher Abhängigkeit zu ihrem Auftraggeber stehen und de facto dessen Weisungsrecht unterliegen.[113]) Es gibt allerdings keine allgemein akzeptierte Definition, so daß je nach zugrunde gelegter Abgrenzung auch die Angaben über die Zahl dieser Personen weit streuen.[114]) Auf der Basis von rund 21 000 Telephoninterviews wurde in einer IAB-Untersuchung versucht, den Umfang der Scheinselbständigkeit zu schätzen. Je nach Abgrenzung beläuft sich die Zahl der hinsichtlich ihrer Haupterwerbstätigkeit (eindeutig) abhängig Selbständigen auf 179 000 bis 431 000 Personen. Bezogen auf alle Erwerbstätigen sind demnach 0,5 bis 1,2 v. H. „Scheinselbständige". Weiterhin sind abhängig Selbständige in Nebenerwerbstätigkeiten zu berücksichtigen. Die Bandbreite der vom IAB ermittelten Werte für diese Gruppe liegt zwischen 329 000 und 1 010 000. Nach strukturellen Merkmalen sind hauptberuflich Scheinselbständige vergleichsweise häufig unter Frauen, Personen mittleren Alters, Westdeutschen und Personen mit höherem Bildungsabschluß anzutreffen. Nach Berufsgruppen sind vor allem technische und kaufmännische Berufe, Publizisten und Dolmetscher, Lehrer, geistes- und naturwissenschaftliche Berufe sowie Körperpfleger und Gästebetreuer überproportional in dieser Grauzone vertreten.

111) Vgl. Kohler, H. et al. (1996), S. 1.
112) Die Zahlenangaben schließen ausschließlich sowie nebenerwerbstätig geringfügig Beschäftigte mit ein.
113) Vgl. Rürup, B. (1997), S. 39.
114) Vgl. auch Dietrich, H. (1996), S. 1.

1.2 Niveau und Struktur von Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik

Im folgenden soll ein kurzer Überblick sowohl über den Umfang als auch über die Struktur der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik gegeben werden.

1.2.1 Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Deutschland

Abbildung 1.1a und Abbildung 1.1b verdeutlichen, daß die registrierte Arbeitslosigkeit in Westdeutschland zwischen 1992 und 1996 um etwa eine Million Personen angestiegen ist, wohingegen sie in Ostdeutschland in etwa gleich geblieben ist. Im Jahresdurchschnitt 1997 lagen die Zahlen im Westen mit 3,021 Millionen um 225 000 und im Osten mit 1,364 Millionen um 195 000 über den Vorjahreswerten. Die Situation hat sich damit vor allem in den neuen Bundesländern drastisch verschlechtert. Verantwortlich hierfür sind die Schwäche der Bauwirtschaft, deren Gewicht in den neuen Bundesländern sehr hoch ist, und Einschränkungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Letzteres wird auch in Abbildung 1.1a und Abbildung 1.1b deutlich. Die stille Reserve, hierunter fallen im engeren Sinne alle prinzipiell Arbeitswilligen, die sich nicht beim Arbeitsamt arbeitslos melden (andererseits gibt es aber auch beim Arbeitsamt registrierte Arbeitslose, die nicht wirklich einen Arbeitsplatz suchen), wird dort um eine zweite Komponente erweitert.[115]) Diese umfaßt alle Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, z. B. Teilnehmer an Fortbildung und Umschulung (FuU) sowie Bezieher von Vorruhestands- und Altersübergangsgeld.[116]) Die Entwicklung dieses Teils der Stillen Reserve ist für die neuen Bundesländer seit 1992 stark rückläufig. Sein Niveau fiel zwischen 1992 und 1997 um mehr als die Hälfte. Unter Berücksichtigung der Stillen Reserve existiert *nach dem IAB* derzeit in Deutschland ein Arbeitsplatzdefizit (z. T. Teilzeitarbeitsplätze) von etwa 7 Millionen Männern und Frauen.

1.2.2 Problem- bzw. Zielgruppen am Arbeitsmarkt

Arbeitslosigkeit ist kein Problem, welches alle Erwerbspersonengruppen in gleicher Weise betrifft. Zu den Problemgruppen des Arbeitsmarktes zählen Personen mit sog. vermittlungshemmenden Merkmalen, z. B. Alter, gesundheitliche Einschränkungen, fehlende Qualifikation und lang andauernde Arbeitslosigkeit. Zu den Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik gehören weiterhin Frauen, Jugendliche und Zuwanderer. Tabelle 1.5 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Arbeitslosenquoten einzelner Problem- bzw. Zielgruppen.

In den *alten Ländern* weisen Arbeitskräfte ohne Berufsabschluß, ältere Arbeitnehmer, Ausländer und

115) Vgl. hierzu auch BA (1996), S. 24.
116) Eine Ausnahme bilden die ABM-Beschäftigten, die zu den Erwerbstätigen gezählt werden.

Tabelle 1.5

Entwicklung der Arbeitslosenquote differenziert nach arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen und Bundesgebiet (1980 bis 1997)

Gruppe	Jahr								
	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	Altes Bundesgebiet								
Frauen	5,2	8,4	7,0	7,2	8,4	9,2	9,2	9,9	10,7
ohne Berufsabschluß	5,9	13,3	12,8	14,1	17,6	19,1	20,0	n. v.	n. v.
Jugendliche (< 20 Jahre)	3,2	5,0	4,5	5,0	6,4	7,3	8,0	9,0	9,2
Ausländer	5,0	10,9	10,7	12,2	15,1	16,2	16,6	18,9	20,4
gesundheitliche Beeinträchtigung	n. v.	11,7	11,4	12,1	14,1	14,9	15,8	n.v.	n. v.
Ältere: 55 b.u. 60 Jahre	n. v.	n.v.	14,3	15,2	18,2	20,4	20,4	22,0	n. v.
60 b.u. 65 Jahre	n. v.	n.v.	14,1	15,9	17,3	18,6	18,2	17,9	n. v.
insgesamt (West)	**3,8**	**7,2**	**6,3**	**6,6**	**8,2**	**9,2**	**9,3**	**10,1**	**11,0**
	Neues Bundesgebiet								
Frauen	–	–	16,0	19,6	21,0	21,5	19,3	19,9	22,5
insgesamt (Ost)	**–**	**–**	**10,3**	**14,8**	**15,8**	**16,0**	**14,9**	**16,7**	**19,5**

Quelle: IAB 1997, BA 1996, BA 1997b

gesundheitlich Beeinträchtigte z. T. mehr als doppelt so hohe Arbeitslosenquoten auf wie der Durchschnitt. Die Quoten für Jugendliche liegen zwar immer noch deutlich unterhalb dem Mittelwert, der Abstand verringert sich jedoch kontinuierlich seit Beginn der 90er Jahre. In dieser Entwicklung spiegeln sich die zunehmenden Ungleichgewichte am Ausbildungsstellenmarkt wider; dies gilt auch für Ostdeutschland.[117]) Dagegen hat sich die Frauenarbeitslosenquote im Westen günstig entwickelt.[118]) Sie liegt mittlerweile unterhalb dem Durchschnitt, während sie 1980 noch fast 37 v. H. darüber lag. Verantwortlich hierfür sind die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung und der strukturell expandierende Dienstleistungssektor, in dem Frauen den größten Teil der Beschäftigten stellen.[119]) In den *neuen Ländern* sind Frauen jedoch noch weit überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen, allerdings mit abnehmender Tendenz.[120]) Gruppenspezifische Unterschiede existieren aber nicht nur hinsichtlich der Arbeitslosenquote, sondern auch in puncto Dauer der Arbeitslosigkeit. Hierauf wird im nächsten Kapitel eingegangen.

[117]) Vgl. SVR (1997), S. 93.
[118]) Zurückgegangen ist auch der Anteil der Frauen an der Stillen Reserve in den alten Ländern. Er sank von 70 v. H. im Jahr 1980 nahezu kontinuierlich auf 44 v. H. im Jahr 1996. Vgl. IAB (1997), S. 44f.
[119]) Vgl. BA (1996), S. 93f.
[120]) Hier steigt jedoch deren Anteil an der Stillen Reserve.

1.2.3 Dauer der Arbeitslosigkeit

Hinter einer hohen jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl oder -quote können sich einmal sehr viele Arbeitslose (bzw. Arbeitslosenfälle) mit einer relativ kurzen Dauer der Arbeitslosigkeitsperiode verbergen oder aber vergleichsweise weniger Personen bzw. Fälle mit sehr langer Arbeitslosigkeitsdauer. Letztere Variante wird als problematischer angesehen, da Langzeitarbeitslose aufgrund von Qualifikationsverlusten und Stigmatisierung sehr viel schwerer zu vermitteln sind als Kurzzeitarbeitslose (die häufig nur einen Arbeitsplatzwechsel vornehmen) und damit auch in konjunkturellen Erholungsphasen ein hoher Anteil strukturell bedingter Arbeitslosigkeit weiter besteht. Gemessen an der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit (in Wochen) zeigt sich für Deutschland folgende Entwicklung (vgl. Tabelle 1.6).

Zu Beginn der neunziger Jahre sank in Westdeutschland zunächst die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit um ca. 5 Wochen bis auf 23 Wochen im Jahr 1993. Seitdem ist sie wieder kontinuierlich auf gut 32 Wochen angestiegen. Deutlich wird auch, daß Frauen im Mittel längere Arbeitslosigkeitsphasen hinnehmen müssen als Männer. In den neuen Bundesländern liegt die Dauer 1996 zum ersten Mal (1 Woche) unter derjenigen in den alten Bundesländern.[121]) Ein Vergleich nach Altersklassen zeigt, daß

[121]) Vgl. BA (1996), S. 183.

Tabelle 1.6

Abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit (in Wochen)

Geschlecht	Jahr								
	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Westdeutschland	15,5	27,5	25,5	25,4	23,0	25,8	27,4	29,3	32,3
Männer	12,9	25,5	23,7	24,2	21,8	24,7	26,5	28,7	n. v.
Frauen	18,8	30,2	27,7	27,0	24,7	27,3	28,7	30,1	n. v.
Ostdeutschland	–	–	38,0	39,0	41,0	36,2	29,9	28,4	32,0

Quelle: IAB 1997, BMA

die Dauer der Arbeitslosigkeit mit zunehmendem Alter ansteigt.[122]) So waren im Jahr 1993 arbeitslose 55- bis 59jährige Männer durchschnittlich 49,8 Wochen ohne Arbeit, 60- bis 64jährige sogar 84,3 Wochen. Die Werte für Frauen in diesen Altersgruppen waren mit 64,3 (55- bis 59jährige) und 123,4 Wochen (60- bis 64jährige) noch höher. Die altersspezifische Zunahme der Arbeitslosigkeitsdauer (und -quote) ist aber aufgrund institutioneller Besonderheiten des deutschen Arbeitslosenversicherungssystems interpretationsbedürftig: 1) die Anspruchszeiten auf Arbeitslosengeld steigen mit zunehmendem Alter, ältere Arbeitslose wechseln damit nicht so schnell in die Stille Reserve über, und 2) Arbeitslosigkeit ist bei dieser Gruppe auch in Verbindung mit Frühverrentungsmöglichkeiten zu sehen (vgl. auch Kapitel III „Alterssicherungssysteme").

Die nachstehende Tabelle 1.7 gibt einen Überblick über die Entwicklung des Anteils derjenigen Arbeitslosen an den Gesamtarbeitslosen, die über 1 Jahr arbeitslos gemeldet sind, differenziert nach vermittlungsrelevanten Personenmerkmalen.

Es ist erkennbar, daß die Langzeitarbeitslosen sowohl in den alten als auch den neuen Bundesländern einen erheblichen Anteil an den Arbeitslosen stellen, jedoch sank der Prozentsatz im Osten von 1994 bis 1996, während er im Westen eher stagnierte. Die Ursache hierfür liegt in einem gezielten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente (z. B. Lohnkostenzuschüsse für Ältere) zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit in Ostdeutschland, die insbesondere zu einer Abnahme der älteren Langzeitarbeitslosen führte.[123]) Jedoch bleibt auch in den neuen Bundesländern „Alter" die wichtigste Determinante von Langzeitarbeitslosigkeit, insbesondere in Verbindung mit weiteren Problemmerkmalen. Ende November 1997 gab es in ganz Deutschland mehr als

[122]) Vgl. Franz, W. (1996), S. 356 und auch Kapitel 2.6.

[123]) Vgl. BA (1996), S. 184.

Tabelle 1.7

Entwicklung des Anteils der Langzeitarbeitslosen für das Bundesgebiet West und Ost (1992 bis 1997)

Merkmal	Gebiet/Jahr											
	Bundesgebiet West						Bundesgebiet Ost					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1992	1993	1994	1995	1996	1997
OA + GE + 55 u. ä.	57,4	55,0	59,9	61,7	60,2	63,5	73,6	65,0	60,3	55,6	50,6	56,4
OA + GE	35,7	37,0	42,5	41,8	40,3	44,4	38,3	47,6	48,0	40,3	39,9	40,4
OA + 55 u. ä.	52,8	47,1	53,3	58,2	58,4	63,3	70,1	59,0	57,4	51,3	46,6	50,0
GE + 55 u. ä.	50,9	47,7	53,4	55,9	56,1	59,4	69,1	57,1	48,9	42,7	36,1	44,4
OA	17,0	18,5	25,2	24,5	23,6	27,4	31,2	36,5	38,9	28,0	25,4	25,6
GE	28,1	29,3	35,1	34,2	33,7	37,2	27,7	36,9	39,0	33,0	33,0	35,7
55 u. ä.	50,7	44,3	48,9	54,5	56,4	60,0	60,9	46,5	45,4	40,6	34,1	41,4
ohne d. Merkmale	15,3	15,8	22,4	21,5	21,2	24,2	18,8	25,5	29,8	23,7	22,0	24,1
Insgesamt	**26,6**	**26,0**	**32,5**	**33,3**	**32,7**	**36,1**	**24,4**	**30,7**	**34,7**	**28,8**	**27,0**	**29,8**

Anmerkung: OA = ohne Ausbildung, GE = mit gesundheitlichen Einschränkungen, 55 u. ä. = 55 Jahre und älter; Berechnungen der bisherigen Dauer der Arbeitslosigkeit nach dem Datum der letzten Meldung.

Quelle: IAB 1997, BMA

1,5 Millionen Langzeitarbeitslose.[124]) Ihr Anteil an den Arbeitslosen ist damit weiter auf 36 v. H. in den alten Bundesländern und ca. 30 v. H. in den neuen Bundesländern gestiegen.

1.2.4 Regionale Schwerpunkte

Die Unterschiede hinsichtlich des Arbeitslosigkeitsniveaus zwischen Ost- und Westdeutschland wurden in den vorangehenden Kapiteln schon mehrfach angesprochen. Neben dem Ost-West-Gefälle gibt es weiterhin ein deutliches Nord-Süd-Gefälle im Westen, im geringeren Ausmaß auch in den neuen Bundesländern.

In Tabelle 1.8 ist deutlich ein Nord-Süd-Gefälle für die alten Bundesländer zu erkennen mit zwei Ausnahmen, Schleswig-Holstein und dem Saarland. Schleswig-Holstein ist das einzige Bundesland im Norden, in dem die Arbeitslosenquote im Jahr 1996 unter dem Durchschnitt liegt, das Saarland dagegen das einzige im Süden, welches eine überdurchschnittliche Quote aufweist. In den 90er Jahren hat sich jedoch die relative Position der norddeutschen Länder im Vergleich zum Durchschnitt verbessert (vgl. nichtunterlegte Spalten in Tabelle 1.8). Die prozentuale Abweichung vom Mittelwert sank in den meisten Ländern im Norden (von 1994 auf 1996 erhöhte sich der Abstand aber wieder mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen). Im Süden konnte das Saarland seinen Rückstand zum Durchschnitt verkleinern. Die anderen süddeutschen Bundesländer verloren dagegen im Vergleich zum Durchschnitt. Überproportional stark stieg die Arbeitslosigkeit in West-Berlin. Die Bandbreite der Arbeitslosenquoten in den neuen Bundesländern ist dagegen wesentlich kleiner als in den alten. In 1996 hatte Berlin-Ost (14,4 v. H.) mit –13,8 v. H. die größte Abweichung vom Mittelwert (16,7 v. H.). In Sachsen (15,9 v. H.) und Brandenburg (16,2 v. H.) waren die Arbeitslosenquoten ebenfalls unterdurchschnittlich, über dem Mittelwert lagen sie in Sachsen-Anhalt (18,8 v. H.) und in Mecklenburg-Vorpommern (18,0 v. H.).

124) Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1997b), S. 15.

Tabelle 1.8

Regionale Arbeitslosenquoten in Deutschland (1990 bis 1996)

Länder	Jahr							
	1990		1992		1994		1996	
	ALQ	Abw.	ALQ	Abw.	ALQ	Abw.	ALQ	Abw.
Schleswig-Holstein	8,7	20,8	7,2	9,1	9,0	– 2,2	10,0	– 1,0
Hamburg	10,5	45,8	7,9	19,7	9,8	6,5	11,7	15,8
Niedersachsen	9,4	30,6	8,1	22,7	10,7	16,3	12,1	19,8
Bremen	13,5	87,5	10,7	62,1	13,7	48,9	15,6	54,5
Nordrhein-Westfalen	9,0	25,0	8,0	21,2	10,7	16,3	11,4	12,9
Hessen	5,7	–20,8	5,5	–16,7	8,2	–10,9	9,3	– 7,9
Rheinland-Pfalz	6,3	–12,5	5,7	–13,6	8,4	– 8,7	9,4	– 6,9
Saarland	9,7	34,7	9,0	36,4	12,1	31,5	12,4	22,8
Baden-Württemberg	4,1	–43,1	4,4	–33,3	7,5	–18,5	8,0	–20,8
Bayern	5,1	–29,2	4,9	–25,8	7,1	–22,8	7,9	–21,8
Berlin-West	9,4	30,6	11,1	68,2	13,3	44,6	15,7	55,4
Alte Länder	**7,2**	**0,0**	**6,6**	**0,0**	**9,2**	**0,0**	**10,1**	**0,0**
Mecklenburg-Vorpommern	–	–	16,8	13,5	17,0	6,3	18,0	7,8
Sachsen-Anhalt	–	–	15,3	3,4	17,6	10,0	18,8	12,6
Brandenburg	–	–	14,8	0,0	15,3	– 4,4	16,2	– 3,0
Thüringen	–	–	15,4	4,1	16,5	3,1	16,7	0,0
Sachsen	–	–	13,6	– 8,1	15,7	– 1,9	15,9	– 4,8
Berlin-Ost	–	–	14,3	– 3,4	13,0	–18,8	14,4	–13,8
Neue Länder	**–**	**–**	**14,8**	**0,0**	**16,0**	**0,0**	**16,7**	**0,0**

ALQ = Arbeitslosenquote; Abw. = Abweichung vom Durchschnitt West- bzw. Ostdeutschlands in v. H.

Quelle: StBA 1997

Tabelle 1.9

Bestand, Zu- und Abgänge an registrierten Arbeitslosen in Deutschland (in 1 000)

Jahr	Bestand (im Jahres-durchschnitt)	Zugänge	Abgänge
1991	2 602	5 103	4 760
1992	2 978	5 535	5 178
1993	3 419	6 046	5 484
1994	3 698	6 076	6 205
1995	3 612	6 525	6 294
1996	3 965	7 142	6 784
1997	4 385	7 269	6 895

Quelle: StBA 1997, BMA

1.2.5 Strom- versus Bestandsgrößen

Die bisher diskutierten Bestandsgrößen der Arbeitslosigkeit vernachlässigen, daß hinter den Jahresdurchschnittswerten eine Vielzahl an Bewegungsvorgängen steht. Die Summe aus Zu- und Abgängen übertraf die Bestandszahlen in den letzten Jahren um das Drei- bis Vierfache. Der Gesamtbestand an Arbeitslosen wird danach pro Jahr rein rechnerisch fast zweimal umgeschlagen. Die Relation Bewegungsvorgänge zu Bestandszahlen blieb zudem im betrachteten Zeitraum weitgehend stabil. Parallel zum Anstieg der Arbeitslosenzahlen zwischen 1991 und 1997 erhöhte sich auch die Zahl der Zu- und Abgänge in die und aus der Arbeitslosigkeit.

Die Zu- und Abgänge betreffen allerdings nicht nur Bewegungsvorgänge zwischen Arbeitslosen und Erwerbstätigen, sondern auch zwischen Arbeitslosen und Stiller Reserve (incl. Teilnehmer an AFG-Maßnahmen), Auszubildenden und Nichterwerbspersonen (z. B. Schüler, Studenten, Rentner). Im Jahr 1995 waren in Westdeutschland lediglich 51,7 v. H. aller Zugänge in Arbeitslosigkeit zuvor Erwerbstätige, und nur 51,8 v. H. aller Abgänge erfolgten in Erwerbstätigkeit. Fast die Hälfte der Dynamik betraf demnach Nichterwerbstätige.[125])

1.2.6 Arbeitsmarktentlastung durch aktive Arbeitsmarktpolitik

Der Arbeitsmarkt wurde in den letzten Jahren im erheblichen Umfang durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) entlastet. Grundlage für die staatliche Arbeitsmarktpolitik war bisher das Arbeitsförderungsgesetz (AFG), welches jedoch im März 1997 reformiert wurde und ab dem 1. Januar 1998 durch das Dritte Buch Sozialgesetzbuch abgelöst wurde. Tabelle 1.10 gibt einen Überblick über die Entlastungseffekte des Arbeitsmarktes durch den Einsatz (aktiver) arbeitsmarktpolitischer Instrumente für den Zeitraum 1992 bis 1997, differenziert nach alten und neuen Bundesländern. In den alten Bundesländern blieb das Gesamtniveau der Entlastung im Betrachtungszeitraum relativ konstant bei etwa einer halben Million. In den neuen Bundesländern sank der Umfang der Entlastung dagegen kontinuierlich von ca. 2 Mio. in 1992 um ca. 72 v. H. auf 545 000 in 1997. Insbesondere Vorruhestandsgeld, Altersübergangsgeld und Kurzarbeit

[125]) Vgl. IAB (1997), S. 28.

Tabelle 1.10

Entlastung[1]) der Arbeitslosenzahlen durch aktive Arbeitsmarktpolitik (in 1 000)

Instrument	Gebiet/Jahr											
	Westdeutschland						Ostdeutschland					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Kurzarbeitergeld	59	152	60	32	50	37	189	75	39	30	29	19
ABM[2])	99	64	73	91	96	85	540	353	363	392	355	277
Vollzeit-FuU[3])	220	207	203	245	267	215	425	339	238	241	227	175
Vorruhestandsgeld	12	6	3	1	0	0	295	214	126	33	0	0
Altersübergangsgeld	1	2	3	2	2	1	516	639	524	341	186	58
Sonstige[4])	121	133	101	105	80	67	11	23	17	20	15	16
Summe	**512**	**564**	**443**	**476**	**495**	**405**	**1 976**	**1 643**	**1 307**	**1 057**	**812**	**545**

[1]) Im Unterschied zu der jahresdurchschnittlichen Teilnehmerzahl (= Inanspruchnahme) werden bei den Entlastungseffekten die indirekten Beschäftigungseffekte durch ABM, die durchschnittliche Ausfallzeit bei Kurzarbeit und die Verringerung der Stillen Reserve berücksichtigt.
[2]) Allgemeine ABM, ABM-Stabilitätsprogramm des Bundes und Produktiver Lohnkostenzuschuß.
[3]) Ohne betriebliche Einarbeitung, bis 1992 incl. Maßnahmen nach § 41 a AFG.
[4]) Schlechtwettergeld/Winterausfallgeld, Reha, Sprachlehrgänge.

Quelle: IAB 1998

wurden stark reduziert. Dagegen blieb die Entlastung durch ABM vergleichsweise hoch. Trotz des Rückgangs der Entlastungseffekte ist die Abhängigkeit des ostdeutschen Arbeitsmarkts von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen höher als die des westdeutschen. Die Entlastung der Arbeitslosenzahlen durch aktive Arbeitsmarktpolitik lag 1997 noch bei 135 v. H. des Westniveaus, und dies bei einem Erwerbspersonenpotential von nur etwa einem Viertel des westdeutschen.

2 Zusammenhänge zwischen Produktivität, Wachstum und Beschäftigung

Gegenstand der Betrachtungen im folgenden sind die makroökonomischen Bestimmungsfaktoren der Arbeitsnachfrage. Mittels der nachstehenden Identitätsbeziehung können die wesentlichen Einflußfaktoren der Beschäftigungsentwicklung ermittelt werden:

Die prozentuale Veränderung der Zahl der Erwerbstätigen entspricht der Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (in v. H.) abzüglich des Anstiegs der Arbeitsproduktivität (in v. H.) abzüglich der Veränderung der (Jahres-)Arbeitszeit (in v. H.).

Die Veränderung der Arbeitsnachfrage hängt demnach von der Höhe des Wirtschaftwachstums, der Entwicklung der Arbeitsproduktivität und dem Umfang der Arbeitszeitverkürzung ab.[126]) Der Einfluß dieser Größen auf die Arbeitsnachfrage und damit zusammenhängende Fragestellungen, z. B. die Wechselwirkungen zwischen Lohnnebenkosten und Beschäftigung oder der Zusammenhang Arbeitsproduktivität, Arbeitskosten und internationale Wettbewerbsfähigkeit, soll etwas detaillierter dargestellt werden. Der Rolle des demographischen Wandels soll dabei besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

2.1 Beschäftigungseffekte infolge eines Anstiegs der Arbeitsproduktivität

Ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für die Beschäftigungsentwicklung ist die Veränderung der Arbeitsproduktivität.[127]) Die Wirkungsmechanismen und Abhängigkeiten zwischen den beiden Größen sind jedoch vielfältig und daher häufig Anlaß für Irritationen.[128]) Die grundlegende Fragestellung dieses Kapitels lautet daher: Führt ein Anstieg der Arbeitsproduktivität c.p. zu einem Rückgang der Beschäftigung, bleibt sie konstant oder geht sie zurück?

Die zuvor angeführte Identitätsbeziehung zur Ermittlung der Einflußfaktoren der Beschäftigungsentwicklung suggeriert auf den ersten Blick, daß Maßnahmen zur Abschwächung des Produktivitätswachstums dazu geeignet sein könnten, die Beschäftigungssituation zu verbessern. Das Vorzeichen für die Veränderung der Arbeitsproduktivität ist nämlich negativ, ein Anstieg dieser Größe ist demnach c.p. mit einem Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen verbunden. Es muß jedoch angemerkt werden, daß die o. g. Gleichung keinerlei theoretischen Erklärungswert hat, da sie lediglich auf tautologischen Umformungen basiert.[129]) Es darf daher nicht die Schlußfolgerung gezogen werden, um die Beschäftigung zu erhöhen, müsse man einfach nur die Arbeitsproduktivität senken. Der tautologische Charakter der Gleichung würde in diesem Fall verkannt, und es würde z. B. nicht berücksichtigt, daß es Wechselbeziehungen zwischen Produktivitätswachstum, Einkommenszuwachs, Wirtschaftswachstum und Arbeitszeitveränderungen gibt (vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 2.4).

Ein Vergleich des empirisch gemessenen Produktivitätsanstiegs und der Beschäftigungsentwicklung zwischen Ländern der Europäischen Union und den USA kommt zu dem Ergebnis, daß erstere durch hohe Produktivitäts- und niedrigere Beschäftigungszuwächse gekennzeichnet sind, während in den USA die Produktivität vergleichsweise langsam wächst, die Zahl der Arbeitsplätze dagegen schnell.[130]) Hieraus könnte ebenfalls voreilig geschlossen werden, Beschäftigungserfolge könnten durch Abstriche beim Wachstum der Arbeitsproduktivität erreicht werden. Eine nähere Betrachtung des Sachverhaltes führt aber zu anderen bzw. differenzierteren Ergebnissen.

Verantwortlich für den empirisch (ex post) meßbaren Produktivitätsanstieg sind nämlich mehrere Ursachen mit unterschiedlichen Implikationen für die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik:[131])

a) Durch technischen Fortschritt, Erhöhung des Kapitalbestandes und/oder Verbesserung der Humankapitalausstattung kann es zu einer Verschiebung der Arbeitsnachfragekurve nach rechts kommen. In diesem Zusammenhang wird auch vom *autonomen technischen Fortschritt* gesprochen. Der Wert bzw. die Produktivität der Arbeitskräfte im Produktionsprozeß nimmt durch diese Form des technischen Fortschritts zu.[132]) Die Arbeitsnachfrage weitet sich bei gleichem Reallohn aus bzw. der Reallohn kann bei gleichem Beschäftigungsniveau ansteigen.

b) Eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität kann aber auch die Folge von *Arbeitskräftefreisetzungen* sein. Unternehmen entlassen zunächst die vergleichsweise unproduktiven Arbeitnehmer bzw. bauen zuerst die relativ unrentablen Arbeitsplätze

---

[126]) Vgl. Engelen-Kefer, U. (1995), S. 97.

[127]) Die (gesamtwirtschaftliche) Arbeitsproduktivität gibt das Verhältnis von (gesamtwirtschaftlichem) Produktionsergebnis und (gesamtwirtschaftlichem) Arbeitseinsatz an. Als Maßzahl für den Zähler wird meist das (preisbereinigte) Bruttoinlandsprodukt oder die Bruttowertschöpfung (zu Faktorkosten) herangezogen, für den Nenner ist es die Zahl der Erwerbstätigen oder die der geleisteten Arbeitsstunden.

[128]) Vgl. Knappe, E./Funk, L. (1997a), S. 65ff.

[129]) Für eine genaue Herleitung sei auf die Ausführungen im Zwischenbericht der Kommission auf S. 238 verwiesen.

[130]) Vgl. European Commission (1994), S. 116.

[131]) Analytisch geht es hierbei um die Unterscheidung von Bewegungen *der* Arbeitsnachfragekurve und Bewegungen *auf der* Arbeitsnachfragekurve in einem aus Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfragekurve bestehenden Arbeitsmarktmodell. Vgl. Knappe, E./Funk, L. (1997a), S. 65ff.; Suntum, U. van (1997), S. 25f. sowie Handelsblatt (1998), S. 12.

[132]) Vgl. Knappe, E. (1997a).

ab. Hierbei handelt es sich um eine Bewegung auf der (mit steigendem Lohnsatz sinkend verlaufenden) Arbeitsnachfragekurve. Die statistisch gemessene Durchschnittsproduktivität steigt auch in diesem Fall. Wenn diese Erhöhung aber als Spielraum für Lohnerhöhungen betrachtet wird, kommt es zu einer Verringerung der Beschäftigung.

c) Aufgrund von beschäftigungsfixen Kosten (Beschaffungs-, Einarbeitungs- und Entlassungskosten) neigen Unternehmen in konjunkturellen Abschwungphasen zum *Horten* von Arbeitskräften. Falls der Arbeitseinsatz aber nicht an die verringerte Produktion angepaßt wird, sinkt die (durchschnittliche) Arbeitsproduktivität. Im Aufschwung würde sie dann wieder mit wachsender Kapazitätsauslastung ansteigen.

d) Einen Zuwachs der Arbeitsproduktivität kann es auch durch Arbeitskräftewanderungen infolge von *Strukturwandel* geben. Wechseln Arbeitnehmer aus unterdurchschnittlich produktiven Sektoren (z. B. der Landwirtschaft) in überdurchschnittlich produktive Sektoren (z. B. die Industrie), steigt die Arbeitsproduktivität bei konstantem technischem Wissen, Kapitalbestand usw. an. Da dem Dienstleistungssektor aufgrund seiner Personalintensität eine niedrigere Arbeitsproduktivität unterstellt wird,[133]) folgt aus einer Zunahme des Dienstleistungssektors zu Lasten des Industriesektors eine Senkung der durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität.

[133]) Dies trifft allerdings nicht mehr auf die aktuelle Situation zu. Im Jahr 1996 übertraf die Arbeitsproduktivität im Dienstleistungssektor mit ca. 104 000 DM pro Jahr und Erwerbstätigen dies des Produktionssektors (ca. 96 000 DM) um fast 8 000 DM.

Veränderungen der empirisch gemessenen gesamtwirtschaftlichen Produktivität sind demnach das Resultat unterschiedlicher Einflußfaktoren. Es wird zudem deutlich, daß ein Anstieg der Arbeitsproduktivität (z. B. durch autonomen technischen Fortschritt) nicht zwangsläufig mit Arbeitsplatzvernichtung verbunden ist.

Ob es zu einer Zunahme oder aber einem Rückgang der Erwerbstätigkeit infolge des Arbeitsproduktivitätsfortschritts kommt, hängt weiterhin von der eingeschlagenen lohnpolitischen Strategie in einer Volkswirtschaft ab. Idealtypisch sieht sich ein Land vor die Frage gestellt, ob es die Produktivitätsfortschritte für Lohnerhöhungen oder aber für Beschäftigungsausweitungen nutzen soll. Als Beipiele für zwei unterschiedlich eingeschlagene Wege lassen sich hier die *USA* und *Deutschland* anführen.[134]) In diesem Zusammenhang wird auch vom amerikanischen „Job-Wunder" [135]) und vom deutschen „Produktivitätswunder" gesprochen.[136]) Zur Beseitigung von Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt sind grundsätzlich zwei Wege denkbar:

a) Im Rahmen einer *Lohnanpassungsstrategie* wird eine Anpassung des Reallohnniveaus und der Reallohnstruktur an die vorhandene Arbeitsproduktivität angestrebt, oder aber

b) im Rahmen einer *Produktivitätsanpassungsstrategie* soll die Produktivität (bzw. Produktivitätsstruktur) an die Reallohnverhältnisse angepaßt werden.

[134]) Vgl. Krelle, W. (1997), S. 20.

[135]) Allerdings handelt es sich bei diesen Arbeitsplätzen z. T. auch nur um „Jobs" mit einem Volumen von 1 bis 5 Stunden in der Woche. Diese würden in der deutschen Beschäftigungsstatistik nicht berücksichtigt.

[136]) Vgl. Birk, A./Gries, T. (1997), S. 99.

Tabelle 2.1

Entwicklung von Produktivität, Einkommen und Beschäftigung in Deutschland und den USA

Jahr	Land							
	Deutschland[5])				USA			
	Produktivität[1])	Einkommen-A[2])	Einkommen-U[3])	Beschäftigung[4])	Produktivität[1])	Einkommen-A[2])	Einkommen-U[3])	Beschäftigung[4])
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1985	107,8	120,4	136,8	98,6	106,9	136,0	171,8	107,9
1990	118,3	143,0	202,7	106,5	111,1	167,4	235,0	121,0
1991	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1992	104,1	110,6	104,1	97,7	102,0	105,1	103,9	100,3
1993	104,8	115,4	104,6	95,6	102,8	107,7	110,4	102,3
1994	108,5	119,4	117,7	94,7	104,0	110,0	120,0	105,5
1995	110,9	124,1	126,5	94,2	104,5	112,6	135,8	108,3
1996	113,4	–	–	92,8	105,9	–	–	110,4

[1]) Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen.
[2]) Einkommen aus unselbständiger Arbeit je beschäftigten Arbeitnehmer.
[3]) Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen.
[4]) Beschäftigte Arbeitnehmer.
[5]) Bis 1990 früheres Bundesgebiet.

Quelle: SVR 1997, eigene Berechnungen

Ersteres wurde tendenziell von Arbeitsmarktparteien in den USA betrieben, letzteres eher in Deutschland. Allerdings verfehlte der in Deutschland eingeschlagene Weg das Beschäftigungsziel. Die nachstehende Tabelle 2.1 verdeutlicht die Unterschiede zwischen Deutschland und den USA. Die Kennzahlen lassen für Deutschland seit 1991 einen relativ starken Anstieg der Produktivität und der Einkommen aus unselbständiger Arbeit, jedoch eine Abnahme der Zahl der abhängig Beschäftigten erkennen. Dagegen war die Entwicklung der Einkommen aus unselbständiger Arbeit und Produktivitätsentwicklung in den USA verhaltener, die Beschäftigung nahm aber stark zu. Gleichzeitig stiegen das Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen überproportional. Vor dem Hintergrund des obigen Modells kann dies so gedeutet werden, daß man in Deutschland Produktivitätszuwächse (durch autonomen technischen Fortschritt) im Rahmen von Tarifverhandlungen zur Durchsetzung höherer Löhne verwendete, während in den USA Beschäftigungsziele Vorrang hatten, die allerdings mit einer ungleicheren Einkommensverteilung verbunden waren. Hinzu kommt, daß viele der neuen Arbeitsplätze in den USA im Dienstleistungssektor entstanden, bei denen es sich sowohl um die sog. „bad jobs" als auch um gut bezahlte Arbeitsplätze handelt.

Eine Lohnpolitik, welche weniger die Abschöpfung von Produktivitätssteigerungen für Lohnerhöhungen zum Ziel hat und statt dessen größere Beschäftigungsspielräume zuläßt, ermöglicht es zudem der Notenbank (wegen des geringeren Kosten- und Preisdrucks), einen stärker expansiven Kurs einzuschlagen, mit der Folge positiver Effekte von der Nachfrageseite. Kostendämpfung kann daher als Voraussetzung für eine expansive Makropolitik gesehen werden.[137]) Allerdings war der Spielraum für die Geldpolitik in den letzten Jahren aufgrund der Einführung des Euro eher gering.

2.2 Arbeitskosten, Arbeitsproduktivität und internationale Konkurrenzfähigkeit

Arbeitsproduktivität und Arbeitskosten[138]) sind zugleich häufig angeführte Größen, wenn es um die Beurteilung der *internationalen Wettbewerbsfähigkeit* Deutschlands geht. In der aktuellen Diskussion zu dieser Thematik geht es insbesondere um die Attraktivität des heimischen Standorts für ausländische Investitionen. Anlaß für die wieder neu entfachte Standortdebatte ist der starke Anstieg der Arbeitslosenzahlen in den 90er Jahren[139]). Angesichts der seit Jahren negativen Direktinvestitionssalden in der deutschen Zahlungsbilanz (vgl. Tabelle 2.2) wird befürchtet, daß insbesondere die großen Multinationalen Unternehmen Arbeitsplätze mehr und mehr ins Ausland verlagern.

Tabelle 2.2

Direktinvestitionsbilanz Deutschlands

Jahr	DI-Exporte[1])	DI-Importe[2])	DI-Saldo
1980	– 8 542	621	– 7 922
1985	–15 131	1 627	–13 505
1989	–28 539	13 287	–15 252
1990	–38 691	4 024	–34 667
1991	–39 276	6 785	–32 492
1992	–30 499	4 158	–26 341
1993	–25 354	3 159	–22 165
1994	–27 757	2 507	–25 250
1995	–55 163	17 231	–37 933
1996	–41 824	– 4 863	–46 687

[1]) Deutsche Nettokapitalanlagen im Ausland (Zunahme/Kapitalausfuhr: –).
[2]) Ausländische Nettokapitalanlagen im Inland (Zunahme/Kapitaleinfuhr: +).
Quelle: SVR 1997

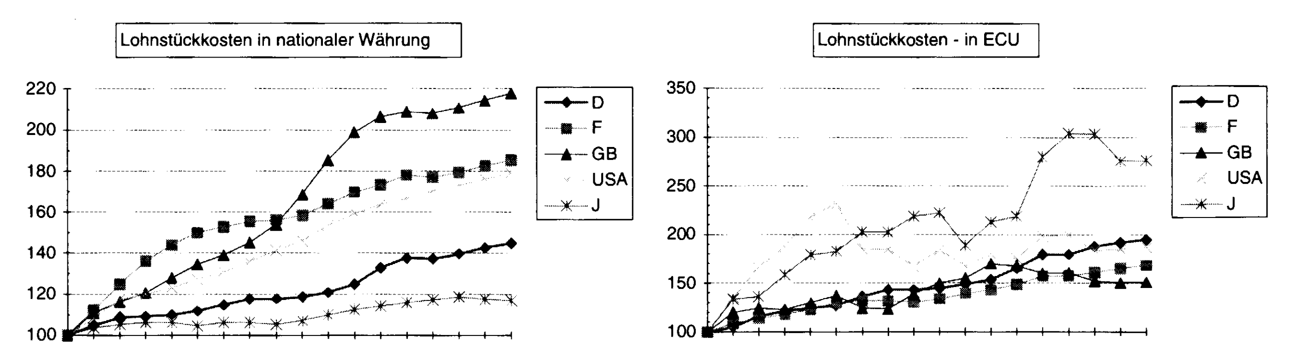
Der negative Saldo bei den Auslandsinvestitionen wird häufig als Beleg für die mangelnde Standortattraktivität Deutschlands bzw. ungünstige Produktionsbedingungen herangezogen. Die Aussagefähigkeit dieses Indikators wird allerdings auch angezweifelt. Zum einen gibt es methodische Probleme bei der Erfassung von Direktinvestitionen. Zum anderen werden als Ursachen von Direktinvestitionen neben *Kosten- und Ertragsmotiven* insbesondere auch *Absatzmotive* angeführt.[140]) Derart motivierte Auslandsinvestitionen dienen der Markterschließung und können sogar via Warenexporten Arbeitsplätze in Deutschland sichern helfen.[141]) In Umfragen (DIHT, Ifo-Institut) wurde aber deutlich, daß Kostenmotive im Zusammenhang mit Auslandsinvestitionen zunehmend an Bedeutung gewinnen. Insbesondere die hohen Lohn- und Lohnnebenkosten sowie die Steuerbelastung werden von ausländischen Investoren als Nachteil für ein Engagement in Deutschland genannt.[142])

Ein Indikator der internationalen Standortwettbewerbsfähigkeit, der sowohl den Einfluß der Arbeitskosten als auch der Arbeitsproduktivität berücksichtigt, sind die *Lohnstückkosten*. Gerade dieser Größe wird im Rahmen von Standortentscheidungen eine gewichtige Bedeutung zugesprochen.[143]) Die Lohnstückkosten werden durch das Verhältnis Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit[144]) zu realem Bruttoinlandsprodukt gemessen. Erfolgt sinnvollerweise eine Bereinigung um die Struktur der Erwerbs-

[137]) Vgl. Funk, L./Knappe, E. (1996), S. 22.
[138]) Auf den Begriff der Arbeitskosten wird später noch genauer eingegangen.
[139]) Vgl. hierzu z. B. die Beiträge von Bünger, K: Rückbesinnung auf die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, Fuest, W./Kroker, R.: Deutschland – Produktionsstandort mit unübersehbaren Schwächen, Heise, A.: Falsche Akzente in der Standortdebatte und Jungnickel, R./Keller, D.: Standort Deutschland im Abseits? unter der Rubrik ,Zeitgespräch' im Februarheft 1997 der Zeitschrift Wirtschaftsdienst.
[140]) Vgl. Taubert, D./Scherer, D. (1993) S. 149f.
[141]) Vgl. Küchle, H. (1994), S. 184f.
[142]) Vgl. auch SVR (1996a), S. 73 und SVR (1997), S. 50.
[143]) Vgl. Huckemann, S. (1996), S. 6.
[144]) Das BUA setzt sich zusammen aus den Bruttolöhnen und -gehältern, den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung sowie den zusätzlichen sozialen Aufwendungen der Arbeitgeber.

Abbildung 2.1

Entwicklung der nominalen Lohnstückkosten – in nationaler Währung und in ECU



D = Deutschland (bis 1990 alte Bundesländer incl. Westberlin, ab 1991 Gesamtdeutschland), F = Frankreich, GB = Großbritannien, USA = Vereinigte Staaten von Amerika, J = Japan

Quelle: Hofmann, C. F. 1996, eigene Berechnungen

tätigen, geben sie das Verhältnis von Arbeitskosten je beschäftigten Arbeitnehmer und Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen an.[145])

Für internationale Vergleiche werden die (nominalen) Arbeitskosten und die (realen) Arbeitsproduktivitäten mit den jeweiligen Wechselkursen umgerechnet. Veränderungen der Lohnstückkosten in dieser Version können daher auch rein durch Wechselkursschwankungen zustande kommen, müssen also nicht hausgemacht sein. Dieser Indikator gibt Auskunft über die preisliche Wettbewerbsfähigkeit eines Landes.[146])

Um Rückschlüsse auf Veränderungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eines Landes ziehen zu können, muß die Entwicklung der Lohnstückkosten im Inland mit der des Auslands verglichen werden. Der Hinweis, die Lohnstückkosten im Inland seien gefallen, bedeutet nicht automatisch, daß sich auch die Position eines Landes im internationalen Wettbewerb verbessert haben muß. Sollten sich die Lohnstückkosten in wichtigen Konkurrenzländern stärker verringert haben, könnte eine Senkung der inländischen Lohnstückkosten sogar mit einer Verschlechterung der Konkurrenzsituation verbunden sein.

Abbildung 2.1 macht deutlich, daß sich die *Lohnstückkosten gemessen in ECU* in Deutschland seit 1980 im Verhältnis zu wichtigen Konkurrenten, mit Ausnahme von Japan, ungünstig entwickelt haben. Dies betrifft besonders den Zeitraum nach der deutschen Wiedervereinigung. In Deutschland stiegen die Lohnstückkosten zwischen 1990 und 1997 um 29,2 v. H. Dagegen erhöhten sie sich in Frankreich nur um 19,0 v. H. und in den USA um 10,2 v. H. In Großbritannien fielen sie sogar um 3,1 v. H. Lediglich in Japan stiegen sie stärker, und zwar um 46,3 v. H. Es sei angemerkt, daß für den relativ starken Anstieg der deutschen und japanischen Lohnstückkosten auch die starke Aufwertung der DM und des Yens mitverantwortlich waren. Auch der Anstieg der US-Lohnstückkosten zu Beginn der 80er Jahre ist auf Wechselkurseinflüsse zurückzuführen. Hierin spiegelt sich die Aufwertung des US-Dollars in der Reagan-Aera wider. Seit 1996 hat sich der Außenwert der DM jedoch gegenüber den meisten ausländischen Währungen verringert, insbesondere gegenüber dem US-Dollar (–13,1 v. H.) und dem Pfund Sterling (–17,3 v. H.).[147]) In *nationaler Währung* betrachtet haben sich dagegen die Lohnstückkosten in (West-) Deutschland seit 1980 gegenüber den Konkurrenzländern (mit Ausnahme von Japan) vergleichsweise günstig entwickelt.[148]) Deutschland ist es demnach besser gelungen, Lohnkosten und Produktivitätsentwicklung in Übereinstimmung zu halten.

Wenn Lohnstückkosten eine wesentliche Determinante für internationale Standortentscheidungen sind, dann stellt sich vor dem gewählten Hintergrund die Frage, wie sich die demographischen Veränderungen auf die Lohnstückkosten auswirken werden. Gemäß der Definition der Lohnstückkosten als Verhältnis von Arbeitskosten zu Arbeitsproduktivität ergeben sich zwei Ansatzpunkte: 1) Wie beeinflußt der demographische Wandel die Arbeitsproduktivität in der Zukunft? und 2) wie beeinflußt der demographische Wandel die Arbeitskosten in der Zukunft?

Zu 1. Die demographische Entwicklung der Zukunft ist gekennzeichnet durch eine abnehmende und alternde (Erwerbs-)Bevölkerung. Weiter oben wurde schon angemerkt, daß die Entwicklung der Arbeitsproduktivität vom technischen Fortschritt, vom Kapitaleinsatz und von der Quantität und Qualität des eingesetzten Humankapitals abhängig ist.

Hinsichtlich des Kapitaleinsatzes wird z. T. vermutet, daß es in Volkswirtschaften mit einer abnehmenden Bevölkerung zu einem labilen Investitionsklima kommt.[149]) Die Unternehmen müssen sich auf eine permanent sinkende Zahl von Konsumenten und zugleich auf ein älter werdendes Arbeitskräftepotential einstellen. Da Kapital zunehmend grenzüberschreitend mobil ist, werden Unternehmen Investitionen in

---

145) Vgl. Hardes, H.-D./Schmitz, F. (1994), S. 651.

146) Vgl. Köddermann, R. (1996), S. 7.

147) Vgl. Deutsche Bundesbank (1998), S. 74*.

148) Vgl. Hofmann, C. F./Lang-Neyjahr (1997), S. 10f. sowie Flassbeck, H. (1997), S. 40ff.

149) Vgl. IW (1997), S. 155 sowie Burger, S. (1996), S. 51f.

Ländern mit günstigeren Produktions- und Absatzbedingungen vornehmen. Die abnehmende Investitionstätigkeit wird sich negativ auf die Arbeitsproduktivität und das Wirtschaftswachstum auswirken.

Auch in puncto Humankapitaleinsatz gibt es Argumente, die für eine Beeinträchtigung der Produktivitätsentwicklung infolge alternder Belegschaften sprechen; allerdings müssen diese Wirkungen relativiert werden, da auch „Ausgleichseffekte" zu berücksichtigen sind.[150]) Folgende Hypothesen sprechen für negative Produktivitätseffekte:

- Mit zunehmendem Durchschnittsalter der Arbeitskräfte erhöht sich auch das Alter des überwiegend zu Beginn des Erwerbslebens im Rahmen von schulischer und beruflicher Ausbildung erworbenen Humankapitals. Bei technisch-organisatorischen Neuerungen kann es daher aufgrund von veraltetem Wissen zunehmend zu Problemen kommen.
- Mit fortschreitendem Alter sinkt häufig die Bereitschaft der Arbeitskräfte und der Unternehmen, in Humankapital zu investieren, da die individuelle bzw. betriebliche Kosten-Nutzen-Bilanz aufgrund einer geringeren verbleibenden Lebensarbeitszeit häufig negativ ausfällt.[151])
- Spezifische Formen des Leistungsvermögens verschlechtern sich bei vielen Menschen mit zunehmendem Alter. Hierzu zählen die Funktionsfähigkeit und -geschwindigkeit verschiedener Sinnesorgane sowie die sog. „fluide Intelligenz" (geistige Beweglichkeit, Konzentrations- und Abstraktionsvermögen, Lern- und Aufnahmebereitschaft etc.) und die physische Belastbarkeit (schweres Heben, einseitige Haltung etc.).

Diese Hypothesen sind jedoch zu relativieren: [152])

- Die sog. „kristalline Intelligenz" bleibt auch im Alter erhalten[153]) und bei entsprechendem Training und günstigen Bedingungen auch die fluide Intelligenz. Positiv auf die Leistungsfähigkeit wirkt sich die Zunahme von (berufs-, branchen- und betriebsspezifischer) Erfahrung aus. Die Entwicklung von Arbeitstechniken im Verlauf des Arbeitslebens kann zu größerer Effizienz im Umgang mit Menschen, Maschinen und Informationen führen. Hierdurch kann der altersbedingte Verlust von Geschwindigkeit und Durchhaltevermögen in einem hohen Maße ausgeglichen werden. Dies betrifft insbesondere Arbeitsplätze, an denen sehr viele selbständige Entscheidungen und hohe Qualifikationen notwendig sind. So wurden in einer Manager-Befragung ältere Arbeitnehmer im Vergleich zu jüngeren als gewissenhaft, zuverlässig, effektiv, weniger leichtsinnig und hart arbeitend charakterisiert; sie sind zudem mit hoher sozialer Kompetenz ausgestattet.[154])
- Von der zunehmend schnelleren Veralterung des Wissens durch den technischen Fortschritt sind nicht nur die älteren Arbeitnehmer betroffen. Im Produktions- und Verwaltungsbereich werden z. B. immer häufiger programmgesteuerte Arbeitsmittel und neue Informationstechnologien eingesetzt, die permanenten Veränderungsprozessen unterliegen. Zudem betrifft das Phänomen Wandel auch die Absatzmärkte, da im Zuge der Internationalisierung der Gütermärkte eine permanente Anpassung des Wissens in puncto Kundenstrukturen, nationale rechtliche Rahmenbedingungen, Sprachkenntnisse etc. notwendig ist. Die Verringerung der „Halbwertszeit des Wissens" betrifft demnach alle Altersgruppen, nicht nur die älteren.
- Bei einer Verlängerung der Erwerbsphase können Investitionen in Humankapital sowohl vom Arbeitnehmer als auch vom Arbeitgeber länger genutzt werden. Weiterbildungsbereitschaft und Weiterbildungsangebote für ältere Arbeitnehmer könnten sich verbessern. Auch wenn die „Halbwertszeit des Wissens" sich (weiter) verkürzt, so wird es tendenziell eher lohnend, in ältere Arbeitnehmer zu investieren.[155])

Anzumerken ist weiterhin, daß nicht nur in der Alterung, sondern auch in der Abnahme der Zahl der Bevölkerung ein Risiko für die Arbeitsproduktivität und das Wirtschaftswachstum gesehen wird.[156])

Zu 2. Um zu untersuchen, wie sich der demographische Wandel auf die Arbeitskosten auswirken wird, muß zunächst deren Zusammensetzung betrachtet werden. In internationalen Erhebungen (z. B. von Eurostat) werden die Arbeitskosten (oder Personalkosten) als die Summe des Direktentgelts und der Lohn- oder Personalnebenkosten definiert. Als Indikator für das Direktentgelt werden die Bruttostundenlöhne herangezogen. Aktuell sind insbesondere die Lohnnebenkosten Gegenstand arbeitsmarktpolitisch motivierter Untersuchungen, auch im Zusammenhang mit demographischen Veränderungen.[157]) Deshalb soll hier näher auf sie eingegangen werden. Die Lohnnebenkosten umfassen „alle Personalkosten, die nicht Entgelt für geleistete Arbeit sind".[158]) Hierzu zählen:

- Entgelt für arbeitsfreie Tage (Feiertage, Urlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle),
- Sonderzahlungen (z. B. Urlaubs- und Weihnachtsgeld, vermögenswirksame Leistungen),
- Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen (Renten-, Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen-, Unfallversicherung),
- betriebliche Altersversorgung und
- sonstige Aufwendungen (Entlassungsentschädigungen, betriebliche Bildung).[159])

[150]) Vgl. Rürup, B. (1995), S. 8ff. sowie Dittmann-Kohli, F./van der Heijden, B. (1996), S. 324ff.
[151]) Vgl. Scherer, D. (1996), S. 40ff.
[152]) Vgl. Lehr, U. (1997), S. 72f.
[153]) Vgl. auch Neumann, E.-M. (1994), S. 79.
[154]) Vgl. Warr, P.B./Pennington, J. (1993), S. 75ff.
[155]) Vgl. Schmähl, W. (1998).
[156]) Vgl. z. B. Hof, B. (1996), S. 26; Buttler, G. (1993), S. 448ff. oder Burger, S. (1996), S. 51.
[157]) Vgl. z. B. SVR für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1996), S. 41ff.
[158]) Vgl. SVR (1996b), S. 17*.
[159]) Um den abwertenden Charakter des Begriffes „Lohnnebenkosten" zu relativieren, müßte aber auch die Produktivität(sentwicklung) auf die geleistete Arbeit bezogen werden.

Tabelle 2.3

Personalzusatzkosten im produzierenden Gewerbe

	Anteil an den gesamten Arbeitskosten (v. H.)				Anteil an den Personalzusatzkosten (v. H.)			
	1992	1994	1995	1996	1992	1994	1995	1996
Direktentgelt	**55,4**	**55,5**	**55,5**	**55,3**	–	–	–	–
Gesetzliche Personalzusatzkosten	**19,6**	**20,1**	**20,1**	**20,4**	**44,0**	**45,3**	**45,2**	**45,6**
Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber	14,1	14,7	14,8	15,2	31,6	33,0	33,2	34,1
Bezahlte Feiertage	2,5	2,5	2,3	2,3	5,6	5,6	5,1	5,1
Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall	2,8	2,8	2,8	2,7	6,3	6,2	6,4	5,9
Sonstige gesetzliche Personalkosten	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	0,5	0,5	0,5
Tarifliche und betriebliche Personalzusatzkosten	**25,0**	**24,4**	**24,4**	**24,3**	**56,0**	**54,7**	**54,8**	**54,4**
Urlaub incl. Urlaubsgeld	10,7	10,7	10,7	10,6	24,0	24,1	24,0	23,8
Sonderzulagen (Gratifikationen, 13. Monatsgehalt)	5,1	4,6	4,7	4,7	11,4	10,3	10,6	10,5
Betriebliche Altersversorgung	4,1	3,9	3,9	3,9	9,2	8,9	8,9	8,8
Vermögensbildung	0,7	0,7	0,7	0,7	1,6	1,5	1,5	1,5
Sonstige Personalzusatzkosten	4,4	4,4	4,4	4,4	9,8	10,0	9,9	9,8
Personalzusatzkosten insgesamt	**44,6**	**44,5**	**44,5**	**44,7**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Arbeitskosten insgesamt	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	–	–	–	–

Quelle: Berthold, N./Thode, E. 1996, IW 1997, eigene Berechnungen

Lohnnebenkosten sind entweder gesetzlich bedingt oder durch Tarifverträge bzw. betriebliche Vereinbarungen. Die nachstehende Tabelle 2.3 verdeutlicht die neuere Entwicklung des Umfangs und der Struktur der Personalzusatzkosten für das produzierende Gewerbe in den alten Bundesländern von 1992 bis 1996. Erkennbar ist, daß die gesetzlichen Anteile leicht an Gewicht gewonnen haben. Dagegen sind die Elemente mit eher freiwilligem Charakter rückläufig.

Es ist zu vermuten, daß die folgenden Komponenten der Lohnnebenkosten durch die demographischen Veränderungen besonders stark betroffen sein werden:

- *Die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber*: Ein zunehmender Anteil alter und sehr alter Menschen in unserer Gesellschaft wird im Rahmen der bestehenden Systeme c.p. zu einem Anstieg der Beitragssätze in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung führen. Die Wirkungen auf die Arbeitslosenversicherung sind unbestimmt.
- Wenn die Zahl der krankheitsbedingten Fehltage mit zunehmendem Alter ansteigt, werden sich c.p. auch die Ausgaben für die *Lohnfortzahlung* erhöhen.
- Da die *betriebliche Altersversorgung* überwiegend nach dem Kapitaldeckungsprinzip arbeitet, haben demographische Faktoren hier einen vergleichsweise geringen Einfluß.
- Zu den *sonstigen Personalzusatzkosten* zählen insbesondere Ausgaben für Abfindungen bei Entlassungen und Weiterbildungskosten. Ein zunehmendes Durchschnittsalter der Betriebsangehörigen wird sich ungünstig auf diese Komponente auswirken, da die Höhe von Abfindungen und die Notwendigkeit von (Anpassungs-)Fortbildung positiv mit dem Lebensalter korrelieren dürfte. Allerdings ist die Teilnahmequote älterer Arbeitnehmer an betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen bisher unterproportional gewesen.

Es sprechen demnach mehrere Gründe dafür, daß es im Zuge der demographischen Veränderungen zu einem Anstieg der Lohnnebenkosten kommen wird. Inwieweit hiervon die internationale Kostenwettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen negativ beeinflußt wird, hängt von zwei Faktoren ab:

a) Von der Elastizität der Arbeitskosten in bezug auf die Lohnnebenkosten: Bis Anfang der 90er Jahre kamen internationale Vergleiche zu dem Ergebnis, daß die Arbeitskosten in Deutschland relativ stark auf Veränderungen der Sozialversicherungsbeiträge reagieren. Den Unternehmen gelang es nur im geringen Umfang, Steigerungen der Beitragssätze durch sinkende Direktentgelte zu kompensieren.[160]) Dagegen deutet die jüngere Ent-

[160]) Vgl. Prinz, A. (1997), S. 130f.

Tabelle 2.4

Entwicklung des Durchschnittseinkommens aus unselbständiger Arbeit in Deutschland (in DM je Beschäftigten und Monat)

Einkommen aus Lohn und Gehalt	Jahr							
	1980	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bruttoeinkommen aus unselbst. Arbeit (inkl. Arbeitgeberbeiträge)	3 010	4 050	4 480	4 680	4 820	5 010	5 140	
	(74,3)	*(100,0)*	*(110,6)*	*(115,6)*	*(119,0)*	*(123,7)*	*(126,9)*	
Bruttolohn- und -gehaltssumme (ohne Arbeitgeberbeiträge)	2 470	3 300	3 650	3 820	3 910	4 040	4 130	4 200
	(74,8)	*(100,0)*	*(110,6)*	*(115,8)*	*(118,5)*	*(122,4)*	*(125,2)*	*(127,3)*
davon: Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer	320	490	550	580	630	660	690	730
	(65,3)	*(100,0)*	*(112,4)*	*(119,3)*	*(129,1)*	*(135,4)*	*(142,6)*	*(149,0)*
Lohn- und Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag	390	550	650	670	700	780	740	750
	(70,1)	*(100,0)*	*(116,8)*	*(119,7)*	*(126,2)*	*(141,6)*	*(133,3)*	*(136,4)*
Nettolohn- und -gehaltssumme (o. Arbeitnehmerbeitr. u. Lohnsteuer)	1 770	2 260	2 450	2 570	2 580	2 600	2 700	2 710
	(78,3)	*(100,0)*	*(108,4)*	*(113,7)*	*(114,2)*	*(115,0)*	*(119,5)*	*(119,9)*
Nettolohn und -gehaltssumme (real, in Preisen von 1991)	2 200	2 260	2 330	2 340	2 290	2 265	2 320	2 285
	(97,3)	*(100,0)*	*(103,1)*	*(103,5)*	*(101,3)*	*(100,2)*	*(102,7)*	*(101,1)*

Anmerkungen: Die Werte in Klammern geben die Entwicklung seit 1991 in v.H. an; auf 10 DM bzw. 5 DM gerundete Werte (letzte Zeile), die Angaben für 1997 basieren auf Schätzungen. Die Angaben für 1980 beziehen sich auf die alten Länder.

Quelle: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1998, StBA 1997, BMA 1997, BMA 1998, eigene Berechnungen

wicklung in der Bundesrepublik Deutschland auf eine Wende hin. Die Nettolöhne und -gehälter der Arbeitnehmer stiegen seit etwa 1993 nur noch halb so stark wie die Bruttoeinkommen, die Reallöhne sanken sogar leicht (vgl. Tabelle 2.4 bzw. Abbildung 2.2). Den Unternehmen ist es demnach in den letzten Jahren besser gelungen, die steigende Abgabenlast zu überwälzen.[161]) Dies kann durch Kürzung freiwilliger Lohnbestandteile (z. B. übertarifliche Zulagen oder freiwillige betriebliche Altersvorsorge), Arbeitszeitverlängerung ohne Lohnerhöhung (z. B. die Streichung des Buß- und Bettages für die Einführung der Pflegeversicherung), Preiserhöhungen aber auch mittels Beschäftigungsreduzierung geschehen.[162])

b) Von der Entwicklung der Lohnneben- bzw. Arbeitskosten in den Konkurrenzländern: Verändern diese im Ausland sich im gleichen Maße wie im Inland, resultieren z. B. aus einem Anstieg der Arbeitskosten keine Wettbewerbsnachteile. Bei internationalen Vergleichen ist weiterhin die Existenz unterschiedlicher Finanzierungssysteme der sozialen Sicherung (Steuer- versus Beitragsfinanzierung) zu beachten. Ob allerdings durch eine Umfinanzierung der sozialen Sicherung die Wettbewerbsposition des Standorts Deutschland verbessert werden kann, hängt insbesondere davon ab, wie der sich erhöhende Mittelbedarf aus dem Staatshaushalt finanziert wird.[163]) Hervorzuheben ist auch, daß andere Kosten, die Produktivität und Wechselkurse ebenfalls für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit mitentscheidend sind.[164])

An der Konzentration der Diskussion auf die Lohnnebenkosten wird jedoch auch Kritik geübt.[165])

- Eine Gefahr für die Arbeitsnachfrage geht nicht allein von den Personalzusatzkosten aus. Relevant sind vielmehr die gesamten Arbeitskosten, bestehend aus direkten Lohnkosten, Lohnnebenkosten und regulierungsbedingten Kosten des Arbeitseinsatzes.
- Zudem kommt es nicht allein auf den Gesamtumfang der Arbeitskosten an, sondern auch darauf, wie sie sich zusammensetzen. Eine hohe Quote freiwilliger Entgeltelemente ist für die Arbeitsnachfrage weniger problematisch als ein hoher Anteil staatlich bzw. tarifvertraglich festgelegter, da erstere z. B. positive Effekte auf die Arbeitsmotivation haben oder aber die Attraktivität des Unternehmens auf dem Bewerbermarkt steigern, während letztere als Quasisteuern empfunden werden. Ein hoher Anteil des Direktentgelts hat

[161]) Allerdings ist zu beachten, daß die in Tabelle 2.4 gemachten Angaben über die Lohnentwicklung nicht mit den Wachstumsraten der Tariflöhne gleichzusetzen sind, da hier auch übertarifliche Zulagen mitberücksichtigt sind (sog. „Lohndrift"). Veränderungen der „Effektivverdienste" können zudem das Resultat von Arbeitszeitvariationen sein.

[162]) Vgl. Schmähl, W. (1997), S. 18ff.

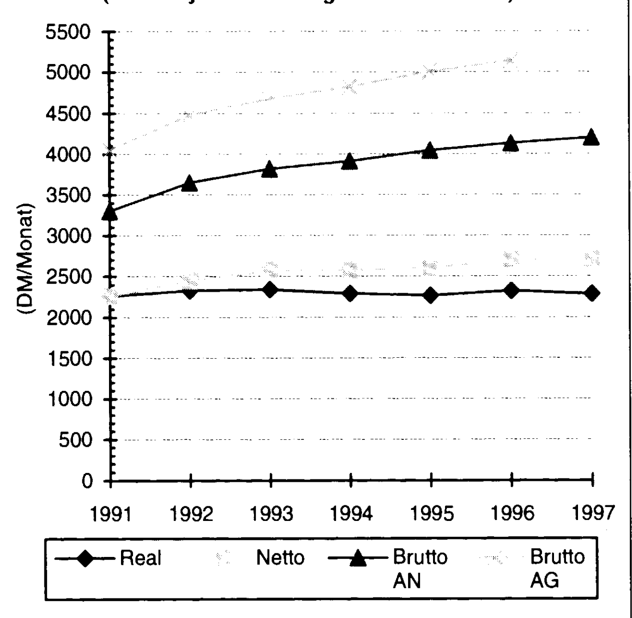
[163]) Vgl. Schmähl, W. (1995), S. 15.

[164]) Ebd., S. 18.

[165]) Vgl. Knappe, E. (1997b), S. 2.

Abbildung 2.2

Entwicklung des Durchschnittseinkommens aus unselbständiger Arbeit in Deutschland (in DM je Beschäftigten und Monat)



Anmerkungen: Brutto AG = Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit (inkl. Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung); Brutto AN = Bruttolohn- und -gehaltssumme (ohne Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung); Netto = Nettolohn- und -gehaltssumme (ohne Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und Lohnsteuer); Real = Nettolohn- und -gehaltssumme (real, in Preisen von 1991)

Quelle: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1998, IW 1997

zudem positive Effekte auf das Arbeitsangebot. Weiterhin existieren Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Komponenten; hierauf wird in Kapitel 2.3 noch näher eingegangen werden.

- Ob die (gesamten) Arbeitskosten zu einer Gefahr für die Beschäftigungssituation werden, kann des weiteren nur in Verbindung mit der Entwicklung der Arbeitsproduktivität sowie der Preisniveau- und Wechselkursentwicklung beurteilt werden.
- Weiterhin variiert der Anteil der Arbeitskosten erheblich zwischen einzelnen Branchen. Ein Anstieg der Personalkosten wirkt sich daher unterschiedlich auf die (internationale) Wettbewerbsfähigkeit einzelner Wirtschaftsbereiche aus. Zu den personalintensiven Zweigen zählt insbesondere der Dienstleistungssektor. Aber auch im produzierenden Gewerbe gibt es z. B. Branchen, in denen die Personalkosten etwa 40 v. H. der gesamten Kosten ausmachen (z. B. Bergbau, Luft- und Raumfahrzeugbau, Gießereien, Baugewerbe), wohingegen in anderen Bereichen (z. B. Mineralölverarbeitung, Gas- und Fernwärmeversorgung, Tabakverarbeitung) der Anteil unter 10 v. H. liegt.[166])

Im folgenden Kapitel soll noch einmal genauer auf die Determinanten der Beitragssätze der gesetzlichen Sozialversicherungssysteme eingegangen werden und untersucht werden, welche Wechselwirkungen zwischen Veränderungen der Zahl der Beschäftigten und Variationen der Beitragssätze zu erwarten sind.

[166]) Vgl. Statistisches Bundesamt (1996), S. 199.

2.3 Wechselwirkungen zwischen Beschäftigung und Lohnnebenkosten

Ausgangspunkt für die folgenden Überlegungen zu den Wechselwirkungen zwischen Lohnnebenkosten und Beschäftigung sind Prognosen der langfristigen Entwicklung von Arbeitsnachfrage und -angebot. Nach einer bis ins Jahr 2030 reichenden Modellrechnung des VDR kommt es aufgrund des demographisch bedingten Rückgangs des Arbeitsangebotes ab der zweiten Dekade des nächsten Jahrhunderts zu einer erheblichen Verringerung der Arbeitslosigkeit in Deutschland.[167]) Dagegen reagiert die Arbeitsnachfrage in dieser Projektion vergleichsweise unelastisch auf die demographischen Veränderungen. Das Ergebnis ist eine nahezu ausgeglichene Arbeitsmarktbilanz etwa ab dem Jahr 2015. Ein derart günstiger Verlauf der Arbeitsnachfragekurve wird mittlerweile kaum noch für möglich gehalten.[168]) Vielmehr ist davon auszugehen, daß auch die Beschäftigungsentwicklung deutlich ungünstig durch die prognostizierten Veränderungen der Bevölkerungsstruktur und -zahl beeinflußt wird.

Im vorangehenden Kapitel 2.2 wurde bereits angesprochen, daß für die Zukunft mit erheblichen Anhebungen der Beitragssätze für die gesetzliche Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung zu rechnen ist. Nach dem Prognos-Gutachten 1998 z. B. werden die Beiträge für die Sozialversicherungen unter Einbeziehung des Rentenreformgesetzes '99 von derzeit ca. 42 v. H. auf ungefähr 45 v. H. bis 51 v. H. im Jahr 2040 ansteigen, nach anderen Schätzungen sogar deutlich mehr. Auch weitere Komponenten der Lohnnebenkosten könnten an Gewicht gewinnen, z. B. die Ausgaben für Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder Kündigungsschutzkosten. Aufgrund des demographisch bedingten Anstiegs der Lohnnebenkosten wird es demnach zu einer spürbaren Erhöhung der (gesamten) Arbeitskosten kommen, es sei denn, die Arbeitnehmer kommen den Arbeitgebern bei anderen Komponenten der Arbeitskosten (Direktentgelte, Regulierungskosten) entgegen[169]). Ist dies nicht der Fall, wird die Beschäftigung c.p. negativ auf den Anstieg der Arbeitskosten reagieren, d. h. die Arbeitsnachfrage wird in der Zukunft ebenfalls ungünstig durch die demographischen Veränderungen beeinflußt werden.

[167]) Vgl. Grütz, J. et al. (1993), S. 460.

[168]) Vgl. Knappe, E./Jobelius, H.-J. (1996), S. 139 sowie die Ausführungen in Kapitel 3.

[169]) Anzumerken ist, daß ein Entgegenkommen nicht zwangsläufig absolute Kürzungen bedeuten muß. Dieses kann auch darin bestehen, daß die Erhöhung der Nettolöhne geringer ausfällt als das Produktivitätswachstum und die Teuerungsrate. Sollte sich die schon angedeutete moderate Entwicklung der letzten Jahre bei den Netto- und Reallöhnen weiter fortsetzen, hätte dies z. B. dämpfende Effekte auf die Arbeitskosten. An dieser Stelle sei auch auf den SVR verwiesen, der in seinem Jahresgutachten 1996/97 fordert, daß „Vereinbarungen, die Lohnnebenkosten verursachen – dies sind insbesondere die Bestimmungen der Manteltarifverträge – als Teil der Verhandlungsmasse gesehen werden [sollen]". Vgl. SVR (1996a), S. 244.

Der zuvor genannte negative Effekt auf die Arbeitsnachfrage könnte zudem durch weitere Faktoren verstärkt werden. Neben den rein quantitativen Wirkungen auf die Arbeitskosten wird es auch zu Strukturverschiebungen hinsichtlich der einzelnen Arbeitskostenkomponenten kommen, was sich ebenfalls nachteilig auf die Beschäftigungssituation auswirken könnte. So wächst infolge der zunehmenden Beitragssätze der Anteil derjenigen Entgeltelemente, die Zwangscharakter haben. Die Quote der Direktentgelte sinkt im Gegensatz dazu. Absolut gesehen kommt es bei einer Beitragssatzerhöhung im ersten Schritt sogar zu einem Rückgang der Nettolöhne, da auch die Arbeitnehmerbeiträge zu den Sozialversicherungen ansteigen. In Tariflohnverhandlungen könnte so ein zusätzlicher Druck entstehen, via Tariflohnerhöhungen den Rückgang der Nettolöhne aufzufangen.[170]) Dies ist um so wahrscheinlicher, je mehr der Anstieg der Beitragssätze von den Arbeitnehmern wie eine Steuererhöhung empfunden wird, und je weniger er als Vorsorgeaufwendung für Alter, Krankheit oder Arbeitslosigkeit verstanden wird.[171]) Letzteres ist insbesondere dann der Fall, wenn für die Beschäftigten die Äquivalenz aus Beiträgen und Leistungen aufgrund von umverteilenden Maßnahmen nicht mehr gewährleistet zu sein scheint.[172]) Die aktuelle Diskussion um die „versicherungsfremden Leistungen" könnte für eine wachsende Einschätzung als Steuer sprechen. Nachteilig ist weiterhin, daß die Beitragserhöhungen weitgehend ohne Rücksicht auf die Beschäftigungswirkungen erfolgen. Anzumerken ist aber auch, daß ein Teil der Erhöhung der Lohnnebenkosten durch die Frühverrentungsstrategien der Unternehmen verursacht wurden, die auf Kosten der Renten- und Arbeitslosenversicherung gingen.

Als *Zwischenfazit* kann daher festgehalten werden, daß durch eine demographisch bedingte Erhöhung der Lohnnebenkosten negative Wirkungen auf die Arbeitsnachfrage drohen, sofern die Arbeitnehmer nicht zu Zugeständnissen hinsichtlich der anderen Arbeitskostenbestandteile innerhalb von Lohnverhandlungen bereit sind.

Bisher wurde der Einfluß steigender Sozialversicherungsbeiträge auf die Arbeitsnachfrage beschrieben. Umgekehrt hängt jedoch auch die finanzielle Lage bei den Sozialversicherungen von der Lage am Arbeitsmarkt bzw. vom Umfang und der Struktur der Beschäftigung ab. Die bestehenden Sozialversicherungssysteme sind allesamt beschäftigungszentriert, das heißt, ihre Einnahmen erzielen sie – mit Ausnahme der Bundeszuschüsse – durch die Beitragszahlungen der (sozialversicherungspflichtig) Beschäftigten sowie durch die Beiträge auf Lohnersatzleistungen wie Renten, Arbeitslosengeld oder Krankengeld. Sinkt nun aufgrund gestiegener Arbeitskosten die Arbeitsnachfrage und damit die Zahl der abhängigen Erwerbstätigen, verringern sich bei (zunächst) konstanten Beitragssätzen die Einnahmen der Sozialversicherungen. Um diese Lücke zu schließen, wären die Sozialversicherungsträger gezwungen, die Beitragssätze erneut anzuheben[173]). Die Folge wäre ein weiterer Rückgang der Beschäftigung bzw. ein erneuter Anstieg der Arbeitslosigkeit, der wiederum zu Beitragserhöhungen zwingt. Es handelt sich hierbei also um einen sog. Teufelskreis, der eine Abwärtsspirale in steigender Arbeitslosigkeit zur Folge hat. Die Entscheidung, den drohenden Anstieg der Rentenbeiträge auf 21 v. H. zu Beginn des Jahres 1998 durch eine einprozentige Erhöhung der Mehrwertsteuer zu vermeiden, ist auf die Befürchtung dieser Situation zurückzuführen.

Eine Steigerung kann dieser negative Prozeß noch dadurch erfahren, daß es auf seiten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer vermehrt zu Ausweichreaktionen kommt, um die wachsende Abgabenlast zu umgehen. Dies geschieht in legaler Form über die Zunahme geringfügiger Beschäftigung und der Scheinselbständigkeit oder in illegaler Form über die Ausweitung der Schwarzarbeit[174]). Langfristig führt dies aber auch dazu, daß die Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme sinken und es von der Ausgabenseite her zu einer Entlastung kommen könnte. Allerdings ist dann auch mit einer Erhöhung der Sozialhilfeausgaben zu rechnen.

Die oben gemachten theoretischen Ausführungen machen deutlich, daß die Höhe der Beitragssätze der einzelnen gesetzlichen Sozialversicherungssysteme entscheidend von der Situation am Arbeitsmarkt abhängen. Steigende Arbeitslosigkeit bzw. sinkende Beschäftigung zwingen c.p. zu einer Erhöhung der Beitragssätze. Höhere Beitragssätze verteuern aber über steigende Lohnnebenkosten den Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit mit wiederum negativen Folgen für den Arbeitsmarkt. Die Situation kann sich durch Lohndruck und Ausweichreaktionen weiter verschärfen. Um aus diesem Dilemma herauszufinden, sind entweder Veränderungen bei der Finanzierungsstruktur[175]) und/oder Veränderungen bei der Leistungsseite der Sozialversicherungen möglich (vgl. die Kapitel III „Alterssicherungssysteme" und IV „Gesundheit und Pflege").

Abschließend soll noch einmal genauer auf die quantitative Wirkung von Beitragssatzerhöhungen auf die Arbeitskosten eingegangen werden. Beitragssatzerhöhungen werden zur einen Hälfte von den Arbeitgebern gezahlt, erhöhen also die Arbeitskosten, und zur anderen Hälfte von den Arbeitnehmern, vermindern also deren Nettolöhne und -gehälter[176]). Eine Erhöhung des Beitragssatzes um einen Prozentpunkt

[170]) Vgl. Knappe, E. (1997b), S. 3.
[171]) Vgl. Schmähl, W. (1997a), S. 20.
[172]) Vgl. Schmähl, W. (1995), S. 20f.

[173]) Als Alternative kämen Leistungseinschränkungen in Frage, die jedoch schwieriger umzusetzen sind.
[174]) Die Wertschöpfung in der Schwarzarbeit wird für das Jahr 1997 auf etwa 550 Mrd. DM geschätzt. Der Anteil der Schwarzarbeit am BIP beträgt mittlerweile 15,0 v. H.. Mit 6,5 v. H. von 1996–97, 7,0 v. H. von 1995–96 und 10,5 v. H. von 1994–95 ist dieser Wirtschaftszweig in den letzten Jahren zudem deutlich stärker gestiegen als das offizielle BIP. Vgl. Schneider, F. 1998, S. 53.
[175]) So könnten z. B. durch eine sachgerechte Finanzierung der nichtbeitragsgedeckten Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung aus allgemeinen Haushaltsmitteln die Arbeitskosten reduziert werden und zudem die Akzeptanz des Systems gestärkt werden, da der Umverteilungsanteil sinkt. Vgl. Schmähl, W. (1997b), S. 320.
[176]) Diese Aussage bezieht sich auf die „erste Runde" und abstrahiert zunächst von Überwälzungsmöglichkeiten.

führt jedoch nicht zu einem Anstieg der gesamten Arbeitskosten um volle 0,5 v. H., da nicht alle Komponenten der Arbeitskosten in die Bemessungsgrundlage eingehen. Die prozentuale Erhöhung der gesamten Arbeitskosten ist daher abhängig davon, welchen Anteil die Bemessungsgrundlage, auf die sich der Beitragssatz bezieht, an den gesamten Arbeitskosten hat. Zur Bemessungsgrundlage zählen das Direktentgelt sowie Teile der Personalzusatzkosten, z. B. Urlaubs- und Weihnachtsgeld, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall oder das Entgelt für Urlaub und Feiertage. Nicht beitragspflichtige Komponenten sind dagegen Abfindungen, Qualifizierungsausgaben, Dienstwagen etc. Auch die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber müssen formal ausgeklammert werden, da für diese nicht noch einmal Beiträge erhoben werden (vgl. hierzu auch Tabelle 2.3). Der Anstieg der Arbeitskosten aufgrund einer Anhebung des Beitragssatzes um einen Prozentpunkt ist daher in jedem Fall geringer als 0,5 v. H. Um wieviel Prozent die (realen) Arbeitskosten dann letztendlich tatsächlich durch die Beitragsanhebung steigen, hängt weiter vom Verhandlungsergebnis der nächsten Tarifrunde und von den Überwälzungsmöglichkeiten der Unternehmen mittels höherer Preise ab. Möglich ist daher auch, daß Beitragserhöhungen keine oder nur sehr geringe Effekte auf die Arbeitskosten haben, insbesondere dann, wenn die Verhandlungsposition der Gewerkschaften schwach ist.

2.4 Wirtschaftswachstum, Arbeitsvolumen und Beschäftigung

Zu Beginn von Kapitel 2 wurde schon dargelegt, daß Veränderung der Arbeitsnachfrage von der Höhe des Wirtschaftswachstums, der Entwicklung der Arbeitsproduktivität und dem Umfang der Arbeitszeitverkürzung abhängen.[177]) Abseits dieser Systematik wird im inter- und intrasektoralen Strukturwandel ein weiterer wesentlicher Bestimmungsfaktor für die Beschäftigungsentwicklung gesehen.[178])

- Für den Einfluß der *Arbeitsproduktivität* auf die Arbeitsnachfrage gilt (c.p.): Je höher die Arbeitsproduktivität ist, desto weniger Beschäftigte werden bei gleichem Arbeitsvolumen benötigt. Die Entwicklung von Arbeitsproduktivität und Wirtschaftswachstum sind jedoch nicht unabhängig voneinander, sondern stehen gemeinsam mit der Lohnentwicklung in kreislauftheoretischen Beziehungen.[179]) Auf diese Thematik wurde bereits in Kapitel 2.1 kurz eingegangen.
- Die Förderung des *Wirtschaftswachstums* stellt die unabdingliche und wichtigste Grundlage für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik dar.[180]) Aktuell werden allerdings Thesen diskutiert, die von einer Entkoppelung von Wachstum und Beschäftigung ausgehen. Diese Problematik soll nachfolgend genauer behandelt werden.
- Der Umfang der Arbeitsnachfrage spiegelt sich auch im gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen, gemessen in Arbeitsstunden in einem Jahr, wider. Die Brücke zur Zahl der Erwerbstätigen ist in diesem Fall die (Jahres-)*Arbeitszeit*. Ähnlich wie bei der Arbeitsproduktivität gilt auch hier: Je länger die Jahresarbeitszeit ist, desto niedriger ist bei konstanter Arbeitsproduktivität der benötigte Arbeitskräfteeinsatz. Allerdings sind ebenfalls Wechselwirkungen zwischen den einzelnen makroökonomischen Größen zu registrieren. So kann z. B. eine Arbeitszeitverkürzung bei entsprechender Arbeitszeitpolitik und -organisation zu Produktivitätssteigerungen und sinkenden Lohnnebenkosten führen. Da Arbeitszeitverkürzungen auch die Investitionsentscheidungen von Unternehmen beeinflussen, ist zudem mit Rückwirkungen auf das Wachstum zu rechnen.[181])

Im Rahmen der Auseinandersetzung mit dem „Modell Holland" sind neuerdings Arbeitszeitverkürzungen wieder als arbeitsmarktpolitische Option entdeckt worden.[182]) Für die beschäftigungspolitischen Erfolge in den Niederlanden wird neben sozial- und arbeitsmarktpolitischen Reformen, moderaten Lohnabschlüssen, Kürzungen des Staatshaushaltes und realen Abwertungen auch die Umverteilung von Arbeit durch vermehrte Teilzeitarbeit und forcierte Frühverrentung verantwortlich gemacht. Die durchschnittliche Jahresarbeitszeit sank von 1 724 Stunden im Jahr 1973 auf 1 397 Stunden im Jahr 1995, die Teilzeitquote beträgt zur Zeit nahezu 40 v. H. gegenüber 18 v. H. in Deutschland.[183]) Insbesondere die Frauenarbeitslosigkeit konnte dadurch stark verringert werden. Die Teilzeitquote für Frauen in Holland beträgt derzeit mehr als 60 v. H.; ihre Arbeitslosenquote sank von gut 13 v. H. in 1984 auf ca. 8 v. H. in 1994.[184]) Allerdings wird die Übertragbarkeit der holländischen Beschäftigungsstrategie auf Deutschland insbesondere wegen der unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen z. T. auch angezweifelt.

In der nachstehenden Tabelle 2.5 ist die Entwicklung der zuvor genannten makroökonomischen Größen für den Zeitraum 1960 bis 1996 für Deutschland (alte Bundesländer) beschrieben.

Aus Tabelle 2.5 ist ersichtlich, daß das reale Bruttoinlandsprodukt seit dem Jahr 1985 kontinuierlich mit Ausnahme von 1993 gestiegen ist. Gleichzeitig sank die durchschnittliche Jahresarbeitszeit bis auf die Jahre 1988 und 1992 permanent. Die Entwicklung dieser beiden Größen spricht demnach für Beschäftigungswachstum. Bis zum Jahr 1992 stieg die Zahl

---

[177]) Vgl. Engelen-Kefer, U. (1995), S. 97.
[178]) Vgl. Rürup, B. (1996), S. 52.
[179]) Vgl. Gornig, M. et al. (1997), S. 127.
[180]) Vgl. Rürup, B. (1996), S. 50.
[181]) Vgl. Rübel, G. (1997), S. 38ff.
[182]) Zur Diskussion um das „Modell Holland" vgl. Funk, L./Winkler, A.: Konsensmodell Niederlande: Ein sozial- und beschäftigungspolitisches Vorbild für die Bundesrepublik Deutschland?, in: Knappe, E./Winkler, A. (Hrsg.): Sozialstaat im Umbruch, Frankfurt/Main, New York, 1997, S. 151–186, DIW: Die Niederlande: Beschäftigungspolitisches Vorbild?, in: DIW Wochenbericht 16/1997, S. 259–263 sowie die Beiträge von Jagoda, B., Schettkat, R., Paqué, K.-H. und van Paridon, K. unter der Rubrik Zeitgespräch in der Zeitschrift Wirtschaftsdienst 4/1997.
[183]) Vgl. Funk, L./Winkler, A. (1997), S. 173.
[184]) Vgl. Walwei, U./Werner, H. (1996), S. 134.

Tabelle 2.5

Entwicklung von Bruttoinlandsprodukt, Arbeitsvolumen, Erwerbstätigenzahl, Jahresarbeitszeit und Arbeitsproduktivität für die alten Bundesländer (1960 bis 1996)

Jahres-durch-schnitt/ -summe	Bruttoinlands-produkt [1])		Arbeits-volumen		Erwerbs-tätige		Arbeitszeit je Erwerbstätigen		Stunden-produktivität	
	Mrd. DM	Veränd. (v. H.)	Mio. Stunden	Veränd. (v. H.)	in 1 000	Veränd. (v. H.)	Arbeits-stunden	Veränd. (v. H.)	in DM	Veränd. (v. H.)
1960	1 000,0	–	56 085	–	26 063	–	2 151,9	–	17,83	–
1970	1 543,2	+5,0	51 768	+0,4	26 560	+1,3	1 949,1	-0,9	29,81	+4,6
1975	1 718,6	-1,3	46 802	-4,5	26 020	-2,7	1 798,7	-1,9	36,72	+3,4
1980	2 018,0	+1,0	47 102	+0,7	26 980	+1,6	1 745,8	-0,9	42,84	+0,3
1985	2 136,0	+2,0	44 928	-0,6	26 489	+0,7	1 696,1	-1,4	47,54	+2,7
1986	2 186,1	+2,3	45 258	+0,7	26 856	+1,4	1 685,2	-0,6	48,30	+1,6
1987	2 218,4	+1,5	45 266	+0,0	27 050	+0,7	1 673,4	-0,7	49,01	+1,5
1988	2 301,0	+3,7	45 700	+1,0	27 261	+0,8	1 676,4	+0,2	50,35	+2,7
1989	2 384,4	+3,6	45 802	+0,2	27 658	+1,5	1 656,0	-1,2	52,06	+3,4
1990	2 520,4	+5,7	45 838	+0,0	28 479	+3,0	1 609,5	-2,8	54,98	+5,6
1991	2 647,6	+5,0	46 411	+1,3	29 190	+2,5	1 590,0	-1,2	57,05	+3,7
1992	2 694,3	+1,8	47 266	+1,8	29 455	+0,9	1 604,7	+0,9	57,00	-0,0
1993	2 641,8	-1,9	45 940	-2,8	29 007	-1,5	1 583,8	-1,3	57,51	+0,9
1994	2 700,5	+2,2	45 275	-1,4	28 665	-1,2	1 579,5	-0,3	59,65	+3,7
1995	2 743,5	+1,6	44 510	-1,7	28 482	-0,6	1 562,7	-1,1	61,64	+3,3
1996	2 779,2	+1,3	43 955	-1,2	28 186	-1,0	1 559,5	-0,2	63,23	+2,6

[1]) In Preisen von 1991.

Quelle: BMA1997, Bundesanstalt für Arbeit 1997, Statistisches Bundesamt 1997

der Erwerbstätigen dann auch durchgehend an. Seit der Rezession in 1993 sind dagegen trotz positiver Output-Zuwächse und Arbeitszeitverkürzungen Beschäftigungsrückgänge zu verzeichnen. Diese sind auf kräftige Zuwächse der Arbeitsproduktivität zurückzuführen.

Die positiven Wachstumsraten des BIP auf der einen Seite und die zunehmenden Arbeitsmarktprobleme auf der anderen Seite haben (erneut) in der Öffentlichkeit die Diskussion um den sich scheinbar lockernden Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit entfacht; vielfach wird vom sog. „jobless growth" gesprochen.[185]) Die Auseinandersetzung über die Entkopplungsthese folgt in gewissem Maße dem Konjunkturverlauf und gewinnt immer dann an Bedeutung, wenn in Aufschwungphasen wegen existierender Produktivitätsreserven die Arbeitsmärkte langsamer und schwächer reagieren als die Gütermärkte.[186]) Es stellt sich die Frage, warum es zu den unterschiedlichen Entwicklungen kommt.

– Zunächst einmal fällt auf, daß teilweise *unterschiedliche Indikatoren* verwendet werden. So wird das Wirtschaftswachstum häufig mit der Entwicklung der Zahl der Beschäftigten verglichen, teilweise wird es aber auch der Arbeitslosenquote bzw. -zahl gegenübergestellt. In Abhängigkeit von dem benutzten Maß gelangt man jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen. Die Arbeitslosenquote reagiert nämlich auch auf Veränderungen des *Arbeitsangebotes*, da sie das Ergebnis beider Marktseiten, Arbeitsangebot und -nachfrage, verkörpert. Im Beschäftigungsindikator spiegelt sich dagegen nur die Arbeitskräftenachfrageseite wider.[187]) Das Arbeitsangebot wird durch den demographischen Wandel, Wanderungen bzw. Pendeln und Veränderungen gruppenspezifischer Erwerbsneigungen beeinflußt. Kurzfristig sind insbesondere die Erwerbsquoten von der tatsächlichen Wirtschaftsentwicklung abhängig. Zwei entgegengesetzte mögliche Verhaltensweisen sind zu unterscheiden: der Zusatzarbeitereffekt („additional worker"-Effekt) und der Resignationseffekt („discouraged worker"-Effekt). Während ersterer davon ausgeht, daß nichterwerbstätige Haushaltsmitglieder bei drohender Arbeitslosigkeit des Hauptverdieners ihre Arbeitskraft anbieten, um Einkommensverluste zu kompensieren, unterstellt letzterer, daß bei zunehmender Arbeitslosigkeit (statistisch erfaßte) Arbeitssuchende in die Stille Reserve abwandern. Wenn nun in Boomphasen die (offizielle) Arbeitslosigkeit nicht reziprok zum Beschäftigungswachstum sinkt, kann dies darauf zurückzuführen sein, daß die „discouraged workers" aus der Stillen Reserve wieder auf den Arbeitsmarkt drängen.

[185]) Vgl. Schalk, J. et al., (1997), S. 3.
[186]) Vgl. Hermann, C. (1997), S. 337.
[187]) Vgl. Weeber, J. (1997), S. 184.

– Des weiteren können *Produktivitätssteigerungen* dafür verantwortlich sein, daß im Aufschwung das Beschäftigungs- hinter dem Wirtschaftswachstum zurückbleibt. Durch technische Anpassungen und Reorganisation der Betriebsabläufe in der Rezession kommt es zu einem Anstieg der Arbeitsproduktivität, der Neueinstellungen in Wachstumsphasen nicht oder nur im geringen Umfang notwendig macht.[188])

– Arbeit stellt zudem einen *„quasi-fixen" Produktionsfaktor* dar.[189]) Einstellungs-, Einarbeitungs- und Entlassungskosten bewirken, daß Unternehmen überschüssige Mitarbeiter im Konjunkturtief weiterbeschäftigen, um die beschäftigungsfixen Kosten bei später erwarteter Produktionsausdehnung zu vermeiden[190]). Im Aufschwung wird es daher zunächst nicht zu Neueinstellungen kommen, bis die Arbeitskraftreserven aufgezehrt sind.

– *Zeitverzögerungen* bei den Neueinstellungen können auch darin begründet sein, daß sich die Erwartungen der Unternehmen hinsichtlich der Nachhaltigkeit des Aufschwungs erst positiv verändern müssen. Die schon erwähnten beschäftigungsfixen Kosten und institutionellen Regelungen, z. B. Kündigungsschutz, halten die Arbeitgeber von einer flexiblen Anpassung des Personals ab. *Unsicherheiten* müssen daher erst abgebaut werden, wenn es zu verstärkten Einstellungen kommen soll.[191])

– Konjunkturelle Anpassungen des Arbeitsvolumens können im begrenzten Umfang auch durch *Variationen der Arbeitszeit* je Arbeitnehmer erfolgen. Kurzarbeit im Abschwung und Überstunden im Aufschwung machen die Beschäftigung „konjunkturunanfälliger". Mehrproduktion führt daher nur dann zu Neueinstellungen, wenn die Arbeitsstunden je Erwerbstätigen konstant bleiben.[192])

Zuletzt sei noch darauf verwiesen, daß auch inter- und intrasektorale Anteilsverschiebungen zu veränderten wachstumsbedingten Beschäftigungsreaktionen führen können. Der *Strukturwandel* hin zu den beschäftigungsintensiven Dienstleistungen spricht für eine höhere Wachstumsreagibilität des Wirtschaftswachstums. Abgefedert wird dieser Trend allerdings durch Gewichtsverlagerungen innerhalb des recht heterogenen Dienstleistungssektors. Vor allem die unternehmenszentrierten Bereiche, z. B. Rechtsberatung, Wirtschaftsprüfung und Steuerberatung, Ingenieurdienstleistungen oder Marketing, haben an Gewicht gewonnen. Da hier aber im großen Umfang hochqualifizierte Arbeitskräfte mit überdurchschnittlicher Produktivität arbeiten, ist die Beschäftigungsintensität des Wachstums geringer als im sonstigen Dienstleistungssektor.[193])

Nachstehend sollen die Ergebnisse einiger neuerer Untersuchungen zur Entkopplungsthese kurz vorgestellt werden. Dabei sind zwei Dimensionen zu unterscheiden: (1) die betrachtete gesamtwirtschaftliche Größe (Beschäftigung versus Arbeitslosigkeit) und (2) der betrachtete Indikator (Schwellenwert versus Wachstumsreagibilität/-elastizität von Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigung). Zur zweiten Dimension sei angemerkt, daß der Schwellenwert diejenige Wachstumsrate des Output angibt, die mindestens erreicht werden muß, damit die Arbeitslosigkeit überhaupt sinkt bzw. die Beschäftigung überhaupt steigt. Dagegen beziffert die Wachstumsreagibilität/-elastizität, in welchem Umfang sich eine Output-Erhöhung über dem Schwellenwert auf dem Arbeitsmarkt auswirkt. Insgesamt lassen sich demnach vier Maßzahlen unterscheiden.

a) Für die Höhe der *Beschäftigungsschwelle* ermittelt Hermann (1997) differenziert nach Sektoren und Zeiträumen folgende Werte:[194])

Tabelle 2.6

Beschäftigungsschwelle (in v. H.), auf der Basis der Bruttowertschöpfung (1968 bis 1995)

Wirtschaftszweig	1968–1975	1976–1983	1984–1995
Gesamtwirtschaft	2,8	1,4	1,6
Prod. Gewerbe ...	4,2	2,4	1,7
Dienstleistungsunternehmen	–[2])	–[2])	2,0
übrige Dienstleistungen[1])	–[2])	–[2])	0,3

[1]) U. a. Rechtsberatung, Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung und -beratung, technische Beratung und Planung, Werbung, Datenverarbeitungsleistungen, Bewachungsdienste und Reinigungsdienste.
[2]) Schätzungen nicht signifikant.
Quelle: Hermann 1997

Weeber (1997, S. 183) berechnet[195]) für den Zeitraum 1961 bis 1995 eine Beschäftigungsschwelle von 2,0 v. H. Bei einer Unterteilung in zwei Zeiträume erhält er für 1961 bis 1982 einen Wert von 2,9 v. H. und für 1982 bis 1995 einen von 1,5 v. H. Weeber (1997, S. 184) weist allerdings darauf hin, daß die Beschäftigungsschwelle aktuell und zukünftig wegen Rationalisierungsbestrebungen, vor allem im Dienstleistungsbereich, wieder ansteigen könnte.

b) Für die *Beschäftigungsintensität* des Wachstums zeigt Hermann in der o. g. Untersuchung, daß diese im Zeitraum 1984 bis 1995 gegenüber der Phase 1976 bis 1983 wieder angestiegen ist und sogar die Werte von 1968 bis 1975 leicht übertrifft. Allerdings macht sich der Beschäftigungseffekt im stärkeren Maße erst mit Zeitverzögerung bemerkbar. Besonders beschäftigungsintensiv war das

[188]) Vgl. Weeber, J. (1997), S. 181.
[189]) Vgl. Oi, W.Y. (1962), S. 538ff.
[190]) Die Konsequenz hieraus ist ein Absinken der Arbeitsproduktivität, da ein geringeres Output mit einer zahlenmäßig unveränderten Belegschaft erstellt wird.
[191]) Vgl. Hof, B. (1991), S. 281ff.
[192]) Vgl. Weeber, J. (1997), S. 181.
[193]) Vgl. Hermann, C. (1997), S. 343.
[194]) Die Angaben basieren auf Regressionsschätzungen mit der Bruttowertschöpfung als erklärende Variable.
[195]) Basis für seine Untersuchungen ist das sog. Beschäftigungsschwellenkonzept (Vgl. hierzu Hof, B.: Beschäftigungsschwelle und Wachstum – was besagt die Empirie? in: Ifo-Studien, 2/1994, S. 127–144; Dieser berechnet für den Zeitraum 1960 bis 1992 einen Wert von 2,1 v. H.).

Tabelle 2.7

Arbeitslosenschwelle (W_{yn}) und Wachstumselastizität der Arbeitslosenquote (β)

I. Schätzung von Schalk et al.					
Periode	1960 bis 1973	1974 bis 1980	1981 bis 1995	1982 bis 1983	1990 bis 1992
W_{yn} (in v. H.) ..	4,3	2,8	2,3	3,3	3,7
β	0,29	0,44	0,54	0,54	0,54
II. Schätzung der DGZ					
Periode	1964 bis 1973	1974 bis 1983	1984 bis 1997	–	–
W_{yn} (in v. H.) ..	4,7	3,3	2,7	–	–
β	0,2	0,5	0,4	–	–

Quelle: Schalk, H. J. et al., 1997, DGZ 1997

Wachstum bei den Dienstleistungen insgesamt in der Phase 1984 bis 1995. Für den Teilbereich der übrigen Dienstleistungen[196]) gilt dies jedoch nur im geringeren Umfang.[197])

c) Die Werte für die *Arbeitslosigkeitsschwelle* liegen über denen für die Beschäftigungsschwelle, da Veränderungen des Arbeitsangebotes berücksichtigt werden müssen. Weeber (1997, S. 184) kommt für den Zeitraum 1986 bis 1995 auf einen Wert von 2,6 v. H., für die Beschäftigungsschwelle dagegen nur auf 1,3 v. H. Schalk et al. (1997, S. 6) und die Deutsche Girozentrale (DGZ) kommen auf der Basis von Regressionsschätzungen zu den in Tabelle 2.7 dargestellten Werten für die Arbeitslosenschwelle und die Wachstumselastizität der Arbeitslosenquote.[198])

   Nach beiden Untersuchungen ist die Arbeitslosenschwelle seit den 60er Jahren um fast die Hälfte gesunken (von 4,3 v. H. auf 2,3 v. H. bzw. von 4,7 v. H. auf 2,7 v. H.). Nach der Schätzung von Schalk et al. wurde dieser Trend im letzten Untersuchungszeitraum lediglich in den Jahren 1982 bis 1983 (2. Ölkrise) und 1990 bis 1992 (vereinigungsbedingte Zunahme des Erwerbspersonenpotentials) unterbrochen.

d) Die Wachstumsreagibilität der Arbeitslosenquote ist ebenfalls seit den 60er Jahren gestiegen. Nach den Ergebnissen von Schalk et al. führte ein Wachstum von einem Prozentpunkt über der Beschäftigungsschwelle in der Phase 1960 bis 1973 zu einem Rückgang der Arbeitlosenquote um 0,29 Prozentpunkte; 1974 bis 1980 waren es dagegen schon 0,44 Prozentpunkte und 1981 bis 1995 sogar 0,54 Prozentpunkte.[199]) Auch die DGZ stellt für den Zeitraum 1974 bis 1983 eine erhebliche Zunahme der Wachstumsreagibilität gegenüber der Periode 1964 bis 1973 (von 0,2 auf 0,5) fest. Für den letzten betrachteten Zeitraum (1984 bis 1997) ermittelt er jedoch einen Rückgang auf den Wert 0,4. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, daß der von der DGZ betrachtete Zeitraum drei Jahre später beginnt und zwei Jahre später endet als der von Schalk et al. Dieses deutet darauf hin, daß es in den letzten Jahren zu einer Trendwende gekommen sein muß. Die Ursache hierfür sind verstärkte Rationalisierungsanstrengungen in den 90er Jahren aufgrund der zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft bzw. der gestiegenen Kapitalmobilität,[200]) die zu einem Anstieg des Produktivitätswachstums geführt hat. Dies hat dazu geführt, daß das Wirtschaftswachstum in jüngster Zeit weniger beschäftigungsintensiv war.

Fazit: Die angeführten Indikatoren belegen, daß in Deutschland die Wachstumshürde für mehr Beschäftigung bzw. weniger Arbeitslose seit den 60er Jahren gesunken ist und Wirtschaftswachstum beschäftigungsintensiver geworden ist. Wesentliche Gründe hierfür sind der sektorale Strukturwandel, die langfristig sektorübergreifende Verlangsamung des Wachstums des Kapitalstocks, die Verringerung der Jahresarbeitszeit, die Zunahme von Teilzeitarbeit und geringfügiger Beschäftigung und der stärkere Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente.[201]) Bei der sinkenden Wachstumsschwelle handelt es sich zudem um eine internationale Entwicklung.[202]) Allerdings gibt es Hinweise, daß sich dieser Trend seit kurzem infolge der zunehmenden Globalisierungstendenzen umgekehrt hat. Die These vom „Wachs-

[196]) Hierzu zählen Rechtsberatung, Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung und -beratung, technische Beratung und Planung, Werbung, Datenverarbeitungsleistungen, Bewachungsdienste sowie Reinigungsdienste.

[197]) Hierauf wurde vorab schon eingegangen.

[198]) Die Werte in Tabelle 3 basieren auf einer Schätzung der allgemeinen Form des Okunschen Gesetzes $u_t - u_{t-1} = ß (W_{yt} - W_{yn})$ mit W_{yn} = normale Wachstumsrate (incl. Fortschritt der Arbeitsproduktivität und Zunahme des Erwerbspersonenpotentials), u = Arbeitslosenquote und Y = Output.

[199]) Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch Weeber, J.: „Wachstum ohne Beschäftigung?" Wirtschaftswachstum schafft mehr Arbeitsplätze!, in: WSI-Mitteilungen, 9/1995, S. 598–603.

[200]) Unter Globalisierung wird hier (in einer engen Abgrenzung) die Reaktion der Unternehmen auf gestiegene Renditeanforderungen verstanden. Schon seit den 80er Jahren ist eine Entgrenzung der Kapitalmärkte festzustellen mit im Prinzip unbeschränkter Kapitalmobilität. Kapitalanleger legen ihre Mittel dort an, wo sie die höchste Rendite für Risikokapital erhalten. Am höchsten ist diese zur Zeit auf dem amerikanischen Kapitalmarkt mit ca. 26 v. H. Um an (Eigen-)Kapital zu gelangen, müssen Unternehmen derzeit dort eine Rendite von mindestens 15 v. H. erwirtschaften. Diese erfüllt eine sog. „benchmark-Funktion". Die Großanleger weltweit wissen dies und wollen auch in anderen Ländern zu diesen Konditionen anlegen. Vermittelt über diese benchmarks ist es in den Unternehmen zu einem enormen Rationalisierungsdruck gekommen, unabhängig davon, ob sie exportorientiert sind oder nicht. Der seit Beginn der 90er Jahre festzustellende Anstieg der Beschäftigungsschwelle ist ein unmittelbarer Reflex auf die gestiegene Kapitalmobilität bzw. die Globalisierung. (Vgl. Rürup, B.: Auswirkungen der I+K-Technologien auf den Arbeitsmarkt und das System der Sozialen Sicherheit, Vortrag auf der Klausurtagung der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" zum Thema „Arbeitsmarkt, Innovation und Bildung" am 10. November 1997 im Arbeitnehmerzentrum in Königswinter).

[201]) Vgl. hierzu auch Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997), S. 114ff.

[202]) Vgl. Blanchard, O. (1997), S. 363.

tum ohne Arbeitsplätze" ist dennoch nicht zu bestätigen. Vielmehr sind die aktuellen Probleme am Arbeitsmarkt auch das Ergebnis eines unzureichenden Wirtschaftswachstums, das seit 1993 mit etwa 1,7 v. H. im Jahresdurchschnitt einen vollen Prozentpunkt hinter der Arbeitslosenschwelle zurückbleibt.[203]) Unbestreitbar ist zudem, je geringer das Wirtschaftswachstum ausfällt, desto schwächer entwickelt sich das Arbeitsvolumen.

2.5 Verteilungs- und Wachstumseffekte des Strukturwandels

Seit den 70er Jahren ist in fast allen Industrieländern ein sukzessiver Anstieg der Arbeitslosigkeit zu beobachten. Mit jeder Rezession stieg die Arbeitslosenzahl sprunghaft an, wohingegen Boomphasen durchweg am Arbeitsmarkt vorbeigingen. Arbeitslosigkeit ist demnach kein kurz- oder mittelfristiges, konjunkturelles, sondern ein langfristiges, strukturelles Problem.[204]) Einige Länder, z. B. die USA, reagierten hierauf mittels einer stärkeren Ausdifferenzierung der Lohnstruktur.

Den USA ist es offenbar besser als Deutschland gelungen, Arbeitslosigkeit zu vermeiden und Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Von 1970 bis 1996 stieg die Zahl der Erwerbstätigen in den USA um 61 v. H., das sind mehr als 48 Millionen neue Arbeitsplätze.[205]) Ein Blick auf die sektorale Struktur zeigt, daß dieser Anstieg fast ausschließlich auf die Ausweitung des Dienstleistungssektors zurückzuführen ist.[206]) Neue Arbeitsplätze entstanden vor allem in den unternehmensnahen Dienstleistungen, dem Einzelhandel, den Gaststätten und den sozialen Dienstleistungen.[207]) Es expandierten demnach insbesondere die privaten Dienstleistungen mit relativ geringer Produktivität und unterdurchschnittlicher Bezahlung. In (West-)Deutschland[208]) stieg dagegen die Erwerbstätigkeit im o. g. Zeitraum nur um ca. 4 v. H., oder etwa ca. 1 Million Arbeitsplätze. Auch der Trend zur Tertiarisierung der Wirtschaft war weit schwächer ausgeprägt. Hieraus wird ein Nachholbedarf für Deutschland von bis zu 6,5 Millionen *Dienstleistungsarbeitsplätzen* abgeleitet.[209])

Mit der größeren Ungleichverteilung können aber auch unerwünschte sozialökonomische Nebeneffekte einhergehen. Empirische Untersuchungen für die USA lassen eine positive Korrelation von Arbeitslosigkeit, Ungleichverteilung und Kriminalität erkennen.[210]) Ebenso gibt es Hinweise, daß sich eine gleichmäßigere Einkommensverteilung günstig auf das Wachstum des Sozialproduktes auswirkt, zunehmende Ungleichverteilung demnach wachstumshemmend ist.[211])

Es stellt sich daher die Frage, wie in Deutschland mehr Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor geschaffen werden können, ohne die zuvor genannten Nachteile in Kauf nehmen zu müssen. Da die Entlohnung im tertiären Sektor tendenziell niedriger ist als im sekundären, gibt es Anreizprobleme für Beschäftigte aus der Industrie, aber auch für Arbeitslose, einen Arbeitsplatz im Dienstleistungsbereich anzunehmen.[212]) Eine mögliche Lösung wird in der Subventionierung von Dienstleistungen gesehen. Ansatzpunkte können sowohl der Konsum (z. B. steuerliche Absetzbarkeit von Haushaltshilfen, Dienstleistungsgutscheine) als auch die Produktion (Reduktion von Steuern und Abgaben, Lohnsubventionen) sein.[213]) Insbesondere der Einsatz von *Lohnsubventionen* wird in diesem Zusammenhang verstärkt diskutiert. Diese sind deshalb attraktiv, weil sie Beschäftigungs- und Einkommens- bzw. Verteilungsziele zugleich berücksichtigen.[214]) Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung werden eine Vielzahl von unterschiedlichen Formen genannt. Diese reichen von Bürgergeld/negativer Einkommensteuer über allgemeine und zielgruppenspezifische Lohnkostenzuschüsse (z. B. Kombilohn-Modell) bis hin zu Qualifizierungsgutscheinen.[215]) Die Grundidee lautet hier, „verfügbares Einkommen und Arbeitskosten zu entkoppeln, aber dennoch stärkere Arbeitsanreize zu setzen, als mit dem heutigen System aus Abeitslosengeld (-hilfe) und Sozialhilfe".[216]) In die Überlegungen könnten auch Entlastungen der Arbeitgeber bei den Sozialbeiträgen, z. B. für geringqualifizierte Beschäftigte, einbezogen werden, wobei allerdings die entfallenden Beitragszahlungen durch kompensierende Zahlungen aus öffentlichen Haushalten erfolgen müßten. Vorschläge hierzu werden seit längerer Zeit, auch im internationalen Umfeld, diskutiert.[217])

3 Zukünftige Entwicklung von Arbeitsangebot und -nachfrage bis zum Jahr 2040

In Kapitel 1 wurde bereits die aktuelle Situation auf dem Arbeitsmarkt dargestellt. Aufgabe des 3. Kapitels ist es, Informationen über die zukünftige Ent-

---

[203]) Vgl. DGZ (1997), S. 8.
[204]) Vgl. Schettkat, R. (1996), S. 25f.
[205]) Es sei allerdings darauf hingewiesen, daß in den USA auch Arbeitsplätze mit sehr geringem Volumen in der Beschäftigungsstatistik berücksichtigt werden. Dennoch ist auch die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze weitaus stärker gestiegen als in Deutschland. Gleichzeitig war aber auch der Bevölkerungsanstieg größer. Vgl. SVR (1997).
[206]) 1970 gab es in den USA ca. 48 Millionen Beschäftigte im tertiären Sektor, 1995 waren es hingegen mehr als 91 Millionen In Deutschland stieg die Dienstleistungsbeschäftigung im gleichen Zeitraum von ca. 11 Millionen auf gut 21 Millionen, davon ca. 4 Millionen in den neuen Bundesländern. Vgl. Statistisches Bundesamt (1997).
[207]) Vgl. Bogai, D. (1996), S. 240 und DIW (1997), S. 278f.
[208]) Für Gesamtdeutschland ergibt sich im Zeitraum 1991 bis 1996 ein Rückgang der Erwerbstätigenzahl um etwa 6 v. H., für die USA dagegen ein Plus von knapp 8 v. H.
[209]) Vgl. Sesselmeier, W./Rürup, B. (1997), S. 28.; Sesselmeier, W. et al. (1996), S. 160 und Klös, H.-P. (1996), S. 13.
[210]) Vgl. Entorf, H. (1996), S. 417ff.
[211]) Vgl. Persson, T./Tabellini, G. (1994), S. 600ff.
[212]) Vgl. Knappe, E. (1997a).
[213]) Vgl. Schettkat, R. (1996), S. 26f. sowie Bogai, D. (1996), S. 242ff.
[214]) Vgl. Sesselmeier, W./Rürup, B. (1997), S. 22ff.
[215]) Vgl. z. B. Berthold, N./Fehn, R. (1997), S. 96; Knappe, E./Funk, L. (1997b), S. 271; Klodt, H. (1997), S. 296; Boss, A. (1997), S. 189ff.
[216]) Knappe präferiert in diesem Zusammenhang ein bedürfnisbezogenes Bürgergeld vor generellen Lohnsubventionen, da ersteres an die wirtschaftliche Situation des Individuums geknüpft ist und daher weniger Rückwirkungen auf die tarifpolitischen Forderungen der Gewerkschaften zu befürchten sind. Vgl. Knappe, E. (1997a).
[217]) Für einen Nachweis vgl. Schmähl, W. (1998).

wicklung von Arbeitskräftenachfrage und -angebot – wenn möglich bis zum Jahr 2040 – zu gewinnen. Dieses ist vor dem Hintergrund der Frage der langfristigen Finanzierbarkeit der beschäftigungszentrierten Sozialversicherungssysteme von besonderer Bedeutung. Hierzu sollen Annahmen und Ergebnisse mehrerer Langfristprojektionen für den Arbeitsmarkt dargestellt und miteinander verglichen werden. Im einzelnen werden nachstehende Prognosen berücksichtigt: [218])

- Prognos-Gutachten 1998, Prognosehorizont 2040 (vgl. Prognos, 1998);
- Institut der deutschen Wirtschaft (IW): Reform des Sozialstaats, Prognosehorizont 2040 (vgl. Hof, B., 1997);
- ifo Institut für Wirtschaftsforschung (ifo): Entlastungspotential eines Teilkapitalstocks; Prognosehorizont 2050 (vgl. Langmantel, E./Vogler-Ludwig, K., 1997);
- IAB-Prognose des gesamtdeutschen Erwerbspersonenpotentials, Arbeitsangebotsseite bis 2030 (vgl. IAB, 1995).

Des weiteren sollen ergänzend die Ergebnisse der Arbeitsmarktbilanz des IAB bis 2010 (vgl. IAB 1995) und eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) ebenfalls bis 2010 (vgl. Gornig, M. et al., 1997) in knapper Form dargestellt werden. Zunächst wird auf die Arbeitsangebots- und anschließend auf die Arbeitsnachfrageseite eingegangen. Abschließend wird der prognostizierte Arbeitsmarktsaldo der einzelnen Studien miteinander verglichen. Eine Synopse der Prognosen findet sich am Ende des Kapitels.

Bevor im folgenden auf Annahmen und Ergebnisse der o. g. Projektionen eingegangen wird, sollen einige Ausführungen zu der Aussagefähigkeit von langfristigen Arbeitsmarktsimulationen gemacht werden: [219])

Die Treffsicherheit von langfristigen Modellrechnungen zur Arbeitsmarktentwicklung hängt in erster Linie von der Qualität der zugrunde gelegten Annahmen ab. Die Vielzahl der Einflußgrößen macht die Modelle jedoch anfällig für unvorhersehbare (exogene) Entwicklungen. Beispiele hierfür sind die beiden Ölpreisschocks oder die deutsch-deutsche Wiedervereinigung. Besondere Problemquellen bei den Annahmen sind:

- die unzureichende Berücksichtigung von *Wechselwirkungen* zwischen einzelnen Variablen: So hängt z. B. das Wirtschaftswachstum auch von der Bevölkerungsentwicklung ab. Die disparate Behandlung solcher Zusammenhänge kann zu unterschiedlichen Vorhersagen der Arbeitsmarktsituation führen.
- Die Abhängigkeit ökonometrischer Modelle von *Vergangenheitstrends*: In einer immer turbulenter werdenden Umwelt sind Trendbrüche wahrscheinlicher und ökonometrische Prognosen damit schwieriger.
- Die Wirkungen von *politischen Handlungen*, insbesondere auf der Mikro- und Mesoebene, werden in den Modellen häufig nur unzureichend berücksichtigt. Es wird daher implizit unterstellt, daß Anstrengungen oder Versäumnisse der Politik in der Vergangenheit auch in Zukunft fortgesetzt werden.
- Viele Szenarien sind zudem abhängig von der *aktuellen Stimmungslage* in Wirtschaft und Politik. Vorhersagen, die in Boomphasen entstehen, sind häufig optimistischer als solche in Rezessionsphasen.
- Auch Verhaltensweisen (z. B. Erwerbsneigung von Frauen) können sich ändern.

Teilweise wird versucht, die Unsicherheit der Zukunft durch Alternativszenarien oder Projektionskorridore in den Griff zu bekommen. Diese Vorgehensweise wird auch in einigen der hier beschriebenen Vorhersagen gewählt, z. B. von Prognos und dem DIW.

Weiterhin darf bei dem nachfolgenden Vergleich der einzelnen Arbeitsmarktstudien nicht irrtümlich der Eindruck entstehen, es könne frei nach Belieben zwischen den Ergebnissen einzelner Projektionen gewählt werden. Die Resultate für den zukünftigen Arbeitsmarkt hängen ganz entscheidend von den getroffenen Annahmen hinsichtlich Bevölkerungsentwicklung, Erwerbsbeteiligung, Wachstum etc. ab. Annahmen und Ergebnisse können daher nicht willkürlich miteinander verknüpft werden. Trotz der genannten Fehlerquellen sind Langfristprojektionen wichtige Orientierungs- und Planungshilfen zur Identifizierung arbeitsmarktpolitischer Risikofaktoren. Von Interesse im folgenden ist insbesondere, von welchen Einflußgrößen Entlastungs- oder aber Belastungspotentiale für den Arbeitsmarkt der Zukunft zu erwarten sind.

3.1 Prognose des Arbeitsangebotes

Die Höhe und die Zusammensetzung des Arbeitsangebotes wird zum einen durch die Bevölkerungsentwicklung und zum anderen durch die gruppenspezifischen Erwerbsquoten bestimmt. Die zukünftige Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials wird somit unmittelbar durch den demographischen Wandel beeinflußt. Im folgenden sollen zuerst die Annahmen der o. g. Studien hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung gegenübergestellt werden. Die ausführliche Darstellung konzentriert sich dabei auf die ersten drei Modellrechnungen, die sowohl Arbeitsangebot als auch -nachfrage in der sehr langen Frist (2040 bzw. 2050) betrachten.

3.1.1 Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2040 bzw. 2050

Determinanten der künftigen Bevölkerungsentwicklung sind die Geburtenrate, die Lebenserwartung und die Wanderungsbewegungen. Im Gegensatz zu

[218]) In den ersten drei Untersuchungen bilden die Arbeitsmarktprognosen die Grundlage für hierauf aufbauende Modelle zur Finanzierung von (einzelnen) Sozialversicherungssystemen.

[219]) Vgl. Bosch, G. (1996), S. 7 ff.

der natürlichen Bevölkerungsentwicklung sind die Wanderungsbewegungen zwischen Deutschland und dem Ausland sehr viel schwerer abzuschätzen. Annahmen hinsichtlich der Wanderungen sind daher entscheidend für das Ergebnis von Bevölkerungsprognosen.

Hinsichtlich der Vorhersagen des Ifo-Instituts sei folgendes angemerkt: Ifo berechnet drei Varianten für die Bevölkerungsvorausschätzung. Die einzelnen Varianten unterscheiden sich dadurch, daß ihnen die Annahmen dreier unterschiedlicher veröffentlichter Prognosen zugrunde liegen: 1) die mittlere Variante der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Bundesamtes, 2) die untere Variante von Prognos '95 und 3) die Bevölkerungsprognose des DIW von 1995, Variante mit Wanderungen. Allerdings werden nicht einfach die prognostizierten Bevölkerungswerte übernommen, sondern es werden die Annahmen in das Bevölkerungsmodell des Ifo-Instituts übernommen, und es erfolgt eine Nachberechnung.[220])

1. Geburtenentwicklung

Indikatoren für die Geburtenhäufigkeit sind die Nettoreproduktionsrate (*NRR*) und die zusammengefaßte Geburtenziffer (*TFR*).[221])

a) Prognos '98

Im Prognos '98-Gutachten bleibt die zusammengefaßte Fruchtbarkeitsziffer für Westdeutschland von 1 355 in 1995 bis zum Jahr 2010 konstant. Allerdings gibt es Strukturverschiebungen hin zu den mittleren Altersgruppen von 25 bis 39 Jahren. Für Ostdeutschland wird ausgehend von einer *TFR* von ca. 840 bis zum Jahr 2010 mit einer Anpassung an das westdeutsche Niveau gerechnet.

b) IW

Das IW geht ebenfalls davon aus, daß sich das ostdeutsche Geburtenniveau langfristig an das westdeutsche angleicht.[222]) Für Gesamtdeutschland steigt daher die *TFR* von 1 240 im Jahr 1995 auf 1 380 im Jahr 2020. Der Anstieg resultiert jedoch allein aus der angenommenen Entwicklung in den neuen Bundesländern.

c) Ifo

- Variante I – Annahmen des StBa-8.2: Für Westdeutschland wird eine Geburtenziffer von 1,4 für den gesamten Prognosezeitraum unterstellt.
- Variante II – Annahmen des Prognos '95-Gutachtens: Leichter Anstieg der *TFR* für die deutsche Wohnbevölkerung von 1 362 (alte Bundesländer) bzw. 958 (neue Bundesländer) auf 1 488. Das heißt es wird von einer Angleichung der Geburtenrate in den alten und neuen Bundesländern ausgegangen. Für die ausländische Wohnbevölkerung wird eine höhere *TFR* vorhergesagt.
- Variante III – Annahme des DIW: Für westdeutsche Frauen werden nur geringfügige Änderungen des Geburtenverhaltens erwartet; für ostdeutsche Frauen wird unterstellt, daß sich das Geburtenverhalten an das westdeutsche Niveau angleicht. Die relativ hohe Geburtenrate der in Deutschland lebenden Ausländerinnen wird sinken.

Fazit

Alle Modelle gehen demnach von einer Angleichung der Geburtenziffern zwischen Ost- und Westdeutschland aus, allerdings mit unterschiedlicher Geschwindigkeit. Hinsichtlich der Einschätzung der zukünftigen Veränderung des Fertilitätsniveaus gibt es nur geringfügige Differenzen; am optimistischsten ist *Ifo* mit der Variante II. Nach der probabilistischen Bevölkerungsprognose wird eine *TFR* von 1,45 als langfristig wahrscheinlichster Wert angeommen.[223])

2. Lebenserwartung

Alle Studien gehen von einer Verlängerung der altersspezifischen Lebenserwartung bzw. einer Abnahme der Sterbewahrscheinlichkeit aus. Als Ursachen hierfür werden der Rückgang der Säuglings- und Kleinkindersterblichkeit, weniger Verkehrstote und rückgehende Sterblichkeit in den Erwachsenenjahrgängen – auch in den höheren Altersgruppen – genannt. *Prognos '98* geht von einem Anstieg von etwa 1,5 Jahren für 60jährige im Zeitraum 1992 bis 2002 aus. Danach schwächt sich der Anstieg der Lebenserwartung jedoch deutlich ab. Das *IW* erwartet einen Anstieg der Lebenserwartung eines 60jährigen Mannes um 1,5 Jahre und 1 Jahr für eine 60jährige Frau (1995 bis 2010). Bis zum Jahr 2040 wird die Lebenserwartung der 60jährigen sogar um etwa drei Jahre ansteigen. Das *Ifo-Institut* geht in der Variante I von einer Steigerung der Lebenserwartung Neugeborener bis 2000 um 1,5 Jahre, in der Variante II von einem Anstieg der Lebenserwartung der 60jährigen von ca. 1,5 Jahren von 1990 bis 2010 (Annahme der unteren Variante von Prognos '95) und in der Variante III von einem Anstieg der Lebenserwartung der Männer um 2,4 Jahre (= 75,5 Jahre) und bei den Frauen um 2,2 Jahre (= 81,7 Jahre) bis 2015 aus. Nach der probabilistischen Bevölkerungsprognose wird davon ausgegangen, daß die Lebenserwartung eines Neugeborenen bis 2040 konstant ansteigt, wobei der wahrscheinlichste Wert bei 1,5 Jahren pro Jahrzehnt liegt.[224])

3. Zuwanderung

Alle Projektionen nehmen an, daß die Zuwanderungen die Abwanderungen übertreffen, Deutschland also, wie in der Vergangenheit, Zuwanderungsland bleibt. Hinsichtlich der Struktur wird überwiegend von einem Männerüberschuß und vergleichsweise jungen Zuwanderern ausgegangen.

---

220) Vgl. Langmantel, E./Vogler-Ludwig, K (1997), S. 77 ff.

221) Zu den Definitionen vgl. Kapitel I „Die demographische Entwicklung in Deutschland und europäische Perspektive“.

222) Vgl. IW, (1997), S. 137.

223) Vgl. Kapitel I „Die demographische Entwicklung in Deutschland und europäische Perspektive“.

224) Ebd.

a) Prognos '98

Im Prognos '98-Gutachten wird von einer jahresdurchschnittlichen Zuwanderung von 184 000 zwischen den Jahren 1995 und 2040 ausgegangen (davon sind 54 000 Deutsche). Die Zuwanderung nimmt dabei von 275 000 am Anfang des Berichtszeitraums kontinuierlich auf 130 000 am Ende ab. Im Gegensatz zum 95er Gutachten wird also für die beiden Varianten nicht mehr eine unterschiedliche Zuwanderung unterstellt, statt dessen wird eine einheitliche Annahme getroffen, die in etwa in der Mitte der oberen und unteren Variante der Vorgänger-Studie liegt.

b) IW

Das IW geht bis ins Jahr 2040 von einem Wanderungssaldo von 300 000 Personen pro Jahr aus. Diese sind vergleichsweise jung. Der Zuwanderungsstrom wird zudem von einer „arbeitsmarktorientierten" Politik begleitet, d. h. die möglichen Zuwanderer müssen ein Mindestniveau an sprachlichen Kenntnissen und beruflichen Qualifikationen aufweisen.[225])

c) Ifo

- Variante I: Es wird mit einem Rückgang der Nettozuwanderung auf 200 000 Ausländer bis zum Jahr 2000 gerechnet. Die Zuzüge von Aussiedlern sinken Ende des Jahrzehntes entscheidend.
- Variante II: Hier wird eine Nettozuwanderung von ca. 75 000 unterstellt. Es wird zudem angenommen, daß es sich um eine gesteuerte Zuwanderung handelt, die sich am Arbeitskräftebedarf orientiert und mit den übrigen EU-Staaten politisch abgestimmt ist.
- Variante III: Für Ausländer wird eine Nettozuwanderung von 150 000 bis 185 000 bis 2040 angenommen. Zudem wird ein deutlicher Rückgang der Nettozuzüge Deutscher von 190 000 im Jahr 1996 auf 15 000 im Jahr 2005 angenommen; ab 2020 werden sogar Nettofortzüge Deutscher von 5 000 pro Jahr unterstellt.

Fazit

Die IW-Prognose geht von der größten Nettozuwanderung aus. Die Variante I und III des Ifo-Instituts und die Prognos '98-Studie liegen etwa in der Mitte. Den unteren Rand bildet die Variante II des Ifo-Instituts. Nach der probabilistischen Bevölkerungsprognose wird mit einem durchschnittlichen Wanderungssaldo von ca. 200 000 Personen pro Jahr bis 2040 gerechnet.

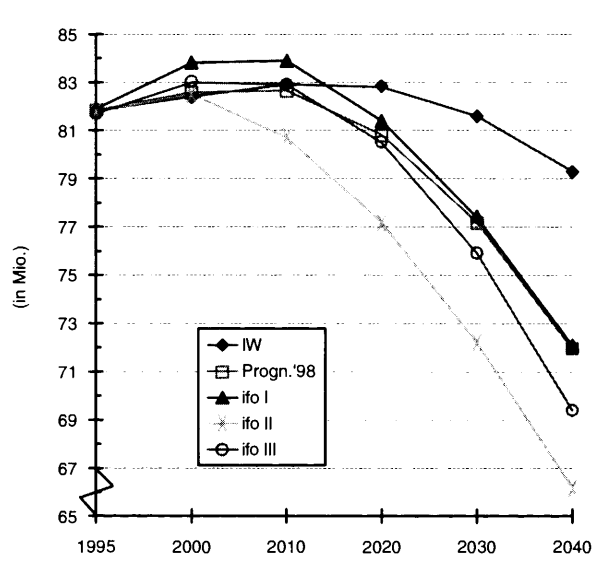
Abbildung 3.1 zeigt den prognostizierten Verlauf der Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Studien. Es ist erkennbar, daß die IW-Bevölkerungsprojektion langfristig auf die höchsten Bevölkerungswerte kommt, wofür offensichtlich die unterstellte hohe Zuwanderung verantwortlich ist. Für den Zeitraum bis 2010 liefert das Ifo-Bevölkerungsmodell in der Variante I und III die höchsten Prognosen; hier schlagen noch die anfänglich hohen (Netto-)Zuwanderungswerte insbesondere von Aussiedlern zu Buche. Die geringsten Werte resultieren aus den Vorhersagen der Variante II des Ifo-Instituts. Entscheidend für diese Unterschiede sind die getroffenen Annahmen hinsichtlich der Zuwanderung. Diese liegen beim DIW um bis zum Vierfachen über denen der übrigen. Die Bandbreite für die Bevölkerungsvorausschätzung im Jahr 2040 reicht von ca. 66 Millionen bis ca. 79 Millionen Einwohner. Die probabilistischen Bevölkerungsprognose geht von einer Abnahme der Wohnbevölkerung auf 75 Millionen Personen im Jahr 2040 aus.

Tabelle 3.1 zeigt die altersbezogene Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung nach der IW-Studie und der Variante II des Ifo-Gutachtens bzw. der unteren Variante des Prognos '95-Gutachtens.[226]) Deutlich ist die Abnahme der jüngeren und mittleren Altersgruppen bis zum Jahr 2040 zu erkennen, wohingegen die älteren an Gewicht gewinnen.

- Die Zahl der Kinder und Jugendlichen bis zum Alter von 15 Jahren nimmt kontinuierlich um gut 4 Prozentpunkte der Gesamtbevölkerung ab.
- Die Jugendlichen in der Berufsausbildungsphase zwischen 15 und 25 Jahren gewinnen zunächst

Abbildung 3.1

Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2040



Studie	Jahr					
	1995	2000	2010	2020	2030	2040
Prognos '98 ..	81,8	82,6	82,7	80,8	77,2	72,0
IW	81,8	82,4	82,9	82,8	81,6	79,3
Ifo I	81,9	83,8	83,9	81,4	77,4	72,1
Ifo II	81,8	82,5	80,7	77,2	72,2	66,2
Ifo III	81,7	83,0	82,9	80,5	75,9	69,4

Quellen: Prognos 1998, IW 1997, BMI 1996

225) Vgl. IW (1997), S. 141.

226) Die Variante II des Ifo-Gutachtens baut im Bevölkerungsmodell auf der unteren Variante des Prognos '95-Gutachtens auf. Die Werte stammen deshalb aus dem Prognos '95-Gutachten.

Tabelle 3.1

Entwicklung der Bevölkerungszusammensetzung bis 2040 (in v. H.)

Altersgruppe	Jahr						
	1995	2000	2010	2020	2030	2040	2040 ifo II
0 bis 14	16,1	15,4	13,1	12,9	12,6	11,9	13,0
15 bis 24	11,2	11,3	11,7	10,0	9,7	10,0	10,3
25 bis 34	17,1	14,4	12,4	12,9	11,4	11,2	10,8
35 bis 44	14,9	16,7	14,8	12,9	13,6	12,2	12,0
45 bis 59	19,7	18,9	23,2	23,3	19,4	20,7	20,1
60 bis 79	17,0	19,7	20,4	22,1	27,3	26,2	25,9
80 und mehr	4,0	3,5	4,5	5,8	5,9	7,7	7,9
Summe (in Mio.)	81,8	82,4	82,9	82,8	81,6	79,3	66,8

Anmerkung: Die Daten von 1995 bis 2040 beziehen sich auf die IW-Studie; aufgrund von rundungsbedingten Ungenauigkeiten addieren sich die Spaltenwerte nicht exakt zu 100 v. H.

Quellen: IW 1997, Prognos 1995 sowie eigene Berechnungen

noch bis etwa 2010 an Gewicht, danach sinkt jedoch auch deren relativer Anteil.

- Besonders stark ist der Rückgang der Gruppe des ausgebildeten Arbeitskräftenachwuchses zwischen 25 und 35 Jahren. Er beträgt fast 6 Prozentpunkte. Dies entspricht gut 5 Millionen Personen.
- Der Anteil der sog. Stammbelegschaften (35 bis 45 Jahre) steigt zunächst noch an, sinkt jedoch nach dem Jahr 2000 stark um mehr als 4 Prozentpunkte.
- Die „älteren Arbeitnehmer" werden dagegen im Jahr 2010 bis 2020 ihr Maximum erreichen. Danach sinkt deren Bevölkerungsanteil wieder relativ deutlich bis 2040.
- Der Rückgang bei den älteren Arbeitnehmern ab 2020 geht einher mit einem sehr starken Anteil bei den über 60jährigen und besonders bei den über 80jährigen. Hier beträgt der Anstieg fast 13 Prozentpunkte.

In der IW-Studie ist dieser Trend zur Alterung der Bevölkerung zudem ausgeprägter als in der Ifo-Variante II.

3.1.2 Erwerbsquoten

Auf der Grundlage der Bevölkerungsprognosen können nun Rückschlüsse auf die zukünftige Arbeitsmarktentwicklung gezogen werden. Zur Ermittlung des Erwerbspersonenpotentials bzw. Arbeitsangebotes wird die Bevölkerung nach denjenigen Merkmalen strukturiert, die für die Erwerbsbeteiligung von Bedeutung sind. Hierzu zählen in erster Linie Alter und Geschlecht. Über die Verknüpfung mit den jeweiligen Erwerbsquoten gelangt man zum Erwerbspersonenpotential.

Zunächst soll der Begriff Erwerbsquote kurz definiert werden:

Unter der sog. *(Potential-)Erwerbsquote* wird der prozentuale Anteil des Erwerbspersonenpotentials an der gesamten Bevölkerung verstanden. Zum Erwerbspersonenpotential zählen Erwerbstätige plus Erwerbslose plus Stille Reserve. Die Gruppe der Erwerbslosen umfaßt alle Personen ohne Arbeitsverhältnis, die sich um eine Arbeitsstelle bemühen, unabhängig davon, ob sie beim Arbeitsamt gemeldet sind oder nicht. Differenzierungen können nach den für das Erwerbsverhalten relevanten Merkmalen, z. B. Alter, Geschlecht, Familienstand, Nationalität, erfolgen.

Die zukünftige Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung bzw. einzelner Bevölkerungsgruppen hängt insbesondere von folgenden Fragestellungen ab: [227])

- Mit welchen Trends ist hinsichtlich des zukünftigen Bildungsverhaltens zu rechnen?
- Wie entwickelt sich die Frauenbeschäftigung?
- Welche gesetzlichen Änderungen sind bezüglich des Rentenzugangsalters zu erwarten?

Da es sich um längerfristige Betrachtungen handelt, können konjunkturell bedingte Schwankungen des Arbeitsangebotsverhaltens vernachlässigt werden (vgl. hierzu auch Kapitel 2.4).

a) Prognos '98

Die größten Veränderungen hinsichtlich des Erwerbsverhaltens der *Männer* werden für die höheren Altersklassen angenommen; hier wird eine Trendumkehr erwartet. Die Anhebung der Altersgrenzen auf das Regelalter von 65 Jahren und versicherungsmathematische Abschläge sorgen für einen Anstieg der Erwerbspotentialquoten bei den 60- bis 65jährigen Männern. Für die *Frauen* wird aufgrund eines stei-

[227]) Vgl. Hof, B. (1997), S. 146 sowie Prognos (1998), S. 30ff.

genden Bildungsniveaus und vermehrter Teilzeitarbeit (auch in Verbindung mit einer weiteren Expansion des Dienstleistungssektors) eine bis zu 10 Prozentpunkte höhere Erwerbspotentialquote angenommen. Im Prognos-Gutachten wird zudem davon ausgegangen, daß es zu einer Konvergenz des ostdeutschen und des westdeutschen Niveaus kommt; dies betrifft insbesondere die Frauenerwerbsquoten, die sich aufeinander zu bewegen und etwa in der Mitte der heutigen Werte treffen.

b) IW

Das IW rechnet mit einer Zunahme der Erwerbsbeteiligung der 15- bis 25jährigen, da bessere Beschäftigungschancen dieser Gruppe ab dem Jahr 2000 zu einem Rückgang der Bildungsbeteiligung führen werden. Das Erwerbsverhalten der Männer in den mittleren Jahrgängen werde sich kaum verändern. Ein spürbarer Anstieg der Erwerbsquoten wird dagegen für die Frauen mittleren Alters erwartet. Mit etwa 75 v. H. ist die Frauenerwerbsbeteiligung in dieser Altersgruppe deutlich niedriger als die der Männer mit über 90 v. H. Hier gibt es also noch Steigerungspotential. Bei den älteren dagegen wird der veränderte (Renten-)Rechtsrahmen bezüglich der Frühverrentungsmöglichkeiten voraussichtlich zu einem Anstieg der Erwerbsquoten führen. Die Verschiebung des Renteneintrittsalters nach hinten macht sich insbesondere in einer höheren Frauenerwerbsquote bei den über 60jährigen bemerkbar. Allerdings werden Restriktionen durch die Arbeitsmarktsituation gesetzt. Daher geht das IW davon aus, daß die Erwerbsquote der 60- bis 65jährigen Männer von derzeit etwa 30 v. H. auf 45 v. H. bis 2020 ansteigt und die der Frauen von rund 11 v. H. auf 30 v. H. Danach wird das erreichte Niveau bis ins Jahr 2040 beibehalten.

c) Ifo

Im Ifo-Gutachten wird nicht explizit auf Erwerbsquoten eingegangen.

Fazit

Für die IW-Studie sind die prognostizierten Erwerbsquoten differenziert nach Alter und Geschlecht für das Jahr 2020, für das Prognos-Gutachten für das Jahr 2030 in Abbildung 3.2 und der dazugehörigen Tabelle dargestellt. Die Werte beziehen sich auf die gesamte Erwerbsbevölkerung. Die Erwerbsquoten für Männer bis 30 liegen beim IW zum Teil deutlich über denen des Prognos-Gutachtens. Für Männer über 30 Jahren werden in etwa gleiche Erwerbsquoten angenommen. Die Frauenerwerbsquoten des Prognos-Gutachtens liegen bis zur Altersgruppe der 40- bis 44jährigen deutlich unter denen des IW und für höhere Altersgruppen über der IW-Prognose.

3.1.3 Erwerbspersonenpotential

Über die Verknüpfung der prognostizierten Erwerbsquoten mit den Bevölkerungsvorausschätzungen erhält man das zukünftige Erwerbspersonenpotential. Relevant ist in diesem Zusammenhang die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

Tabelle 3.2

Einzeleffekte der Veränderungen des Erwerbspersonenpotentials (in 1 000 Personen)

Teileffekt	Zeitraum	
	1995–2020	1995–2040
Verhaltenseffekt	3 550	3 565
davon Frauen	2 382	2 394
Reproduktionseffekt	–4 476	–13 319
Alterstruktureffekt	–2 738	– 3 949
Wanderungseffekt	5 714	10 500
Gesamteffekt	2 051	– 3 204

Quelle: IW 1997, 153

a) Prognos '98

Das Arbeitsangebot reduziert sich nach dem Prognos '98-Gutachten zwischen 1995 und 2040 um gut 21 v. H. Verantwortlich hierfür ist der Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Zwar nimmt die Zahl der Erwerbspersonen bis zum Jahr 2010 von 41,6 Millionen im Jahr 1995 auf 42 Millionen zu, bis zum Jahr 2040 geht sie aber auf 32,6 Millionen zurück. Insgesamt geht das Erwerbspersonenpotential von 1995 bis 2040 um ca. 9 Millionen zurück. Mit diesem Rückgang ist auch ein Wandel in der Altersstruktur der Erwerbspersonen zu erwarten. Rund zwei Drittel des Rückgangs entfallen auf Arbeitskräfte zwischen 20 und 35 Jahren. Der Anteil am Erwerbspersonenpotential der über 55jährigen steigt dagegen von 12,5 v. H. im Jahr 1995 auf 18,5 v. H. im Jahr 2040.

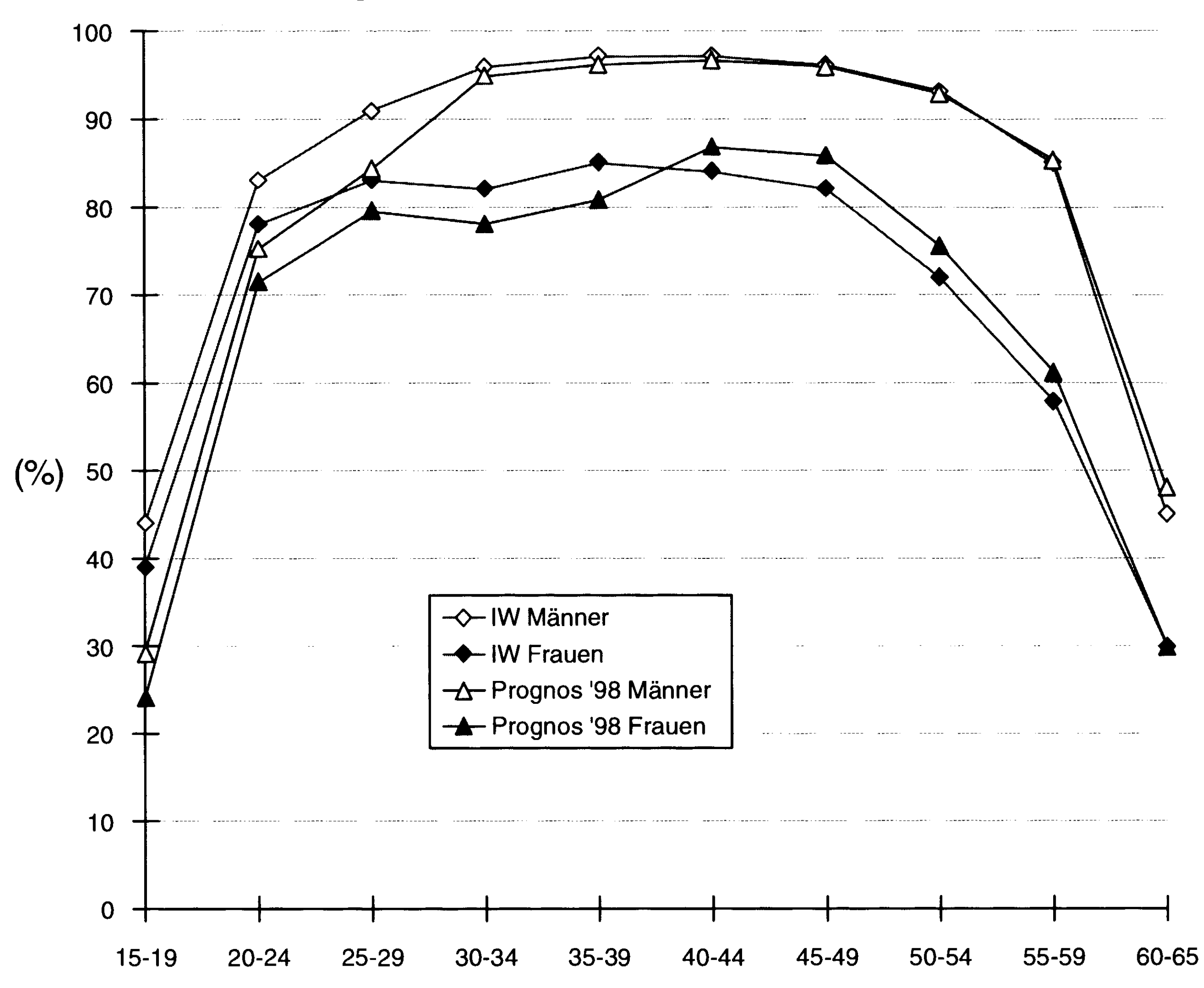
b) IW

Die Veränderungen des Erwerbspersonenpotentials lassen sich nach dem IW in vier Teileffekte zerlegen (vgl. Tabelle 3.2).

1. Der *Verhaltenseffekt* berücksichtigt Veränderungen des Erwerbsverhaltens einzelner Bevölkerungsgruppen (hier differenziert nach dem Geschlecht);
2. Der *Reproduktionseffekt* berücksichtigt die Nachwuchssituation bzw. die Zahl der Neueintritte in den Arbeitsmarkt;
3. Der *Altersstruktureffekt* bezieht sich auf unterschiedliche Erwerbsquoten der einzelnen Altersgruppen;
4. Der *Wanderungseffekt* resultiert aus dem Außenwanderungssaldo.

In der IW-Prognose wird von einem positiven Verhaltenseffekt ausgegangen, der insbesondere durch die höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen zustande kommt. Ebenfalls positiv wird sich der Wanderungseffekt auf das zukünftige Arbeitsangebot auswirken. Er ist quantitativ größer als der Verhaltenseffekt. Kontraktive Tendenzen ergeben sich dagegen aus dem Altersstruktur- und dem Reproduktionseffekt.

Abbildung 3.2



Prognose	Altersgruppe									
	15–19	20–24	25–29	30–34	35–39	40–44	45–49	50–54	55–59	60–65
IW Männer	44	83	91	95,5	97,1	97,2	96,2	93,3	85	45
IW Frauen	39	78	83	82	85	84	82	72	58	30
Prognos '98 Männer	29,2	75,2	84,3	94,9	96,2	96,7	96,0	93,0	85,5	48,0
Prognos '98 Frauen	24,0	71,4	79,5	78,1	80,8	86,8	85,8	75,6	61,3	30,0

Anmerkung: Die Angaben für das IW beziehen sich auf das Jahr 2020, für Prognos '98 auf das Jahr 2030.

Quellen: IW 1995, 150 sowie Prognos 1998, 33

Letzterer ist zudem bedeutsamer als der erste. Während in 2020 die positiven Effekte auf das Erwerbspersonenpotential noch überwiegen (+2,1 Millionen Personen), wird für das Jahr 2040 vor allem aufgrund des sehr ausgeprägten negativen Reproduktionseffekts (–13,3 Millionen Personen) ein rückgehendes Arbeitsangebot erwartet (–3,2 Millionen Personen).

c) Ifo

Das Arbeitsangebot wird im Ifo-Gutachten nicht explizit ausgewiesen. Im Modell wird es mittels einer Funktion berechnet, in die die Variable „Bevölkerung im Alter von zwischen 15 und 65 Jahren" und die Variable „Arbeitslosenquote im Vorjahr" eingeht.

d) IAB-Projektion

Zusätzlich zu den drei bisher beschriebenen Prognosen sollen an dieser Stelle weiterhin die Ergebnisse der IAB-Projektion des gesamtdeutschen Erwerbspersonenpotentials dargestellt werden. Eine ausführliche Betrachtung unterbleibt, weil die Arbeitsnach-

frageseite nicht projeziert wird, also nur eine Seite des Arbeitsmarktes betrachtet wird. Die IAB-Projektion beinhaltet drei Szenarien: [228])

1. Das erste Szenario geht von konstanten Erwerbsquoten und ausgeglichenem Wanderungssaldo aus. Nach dieser Variante verringert sich das Arbeitsangebot von 1995 bis 2040 kontinuierlich von 41,5 Millionen auf 30,1 Millionen Personen.
2. Das zweite Szenario geht ebenfalls von einer konstanten Erwerbsquote, aber abweichend zu 1. von einem Gesamtwanderungssaldo von +1,1 Millionen Personen zwischen 1996 und 2000 bzw. +1,6 Millionen Personen zwischen 2000 und 2010 aus. Danach wird eine ausgeglichene Wanderungsbilanz bis zum Jahr 2030 unterstellt. Das Arbeitsangebot reduziert sich nach dieser Version lediglich auf 31,8 Millionen Personen im Jahr 2030.
3. Im letzten Szenario wird zusätzlich zu den geänderten Wanderungsannahmen noch ein positiver Erwerbsbeteiligungseffekt unterstellt. Es erfolgt eine Trendfortschreibung der Erwerbsquoten bis 2010, und zusätzlich wird ein Anstieg der Altersgrenze auf 65 Jahre bis 2010 unterstellt. Nach dieser Variante sinkt das Erwerbspersonenpotential nur noch auf 33,0 Millionen Personen.

Fazit

In Abbildung 3.3 sind die Ergebnisse der verschiedenen Studien graphisch in Form von Kurvendiagrammen festgehalten. Es fällt zunächst auf, daß alle Prognosen ab etwa dem Jahr 2010 von einem starken Rückgang des Arbeitsangebotes ausgehen. Für den Zeitraum 2010 bis 2030 – für diesen Zeitraum werden in allen Projektionen Angaben gemacht – ermittelt Prognos 6,7 Millionen Personen. Am geringsten fällt die Abnahme beim IW aus (3,9 Millionen Personen). Für den davor liegenden Zeitraum sind unterschiedliche Verläufe erkennbar: Das IW geht von einem starken Anstieg des Arbeitsangebotes bis 2010 aus, Prognos von einem leichten Anstieg und das IAB dagegen eher von einer relativen Konstanz oder gar von einer Schrumpfung des Erwerbspersonenpotentials. Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß in der langfristigen Betrachtung die IW-Prognose den oberen Rand bildet. Hierin spiegeln sich die vergleichsweise hohen Wanderungsüberschüsse (300 000 p.a.) und die optimistische Einschätzung insbesondere der Frauenerwerbsbeteiligung wider. Die IAB-Prognose bildet dagegen den unteren Rand der betrachteten Studien. Die Unterschiede bei den dargestellten Potentialprognosen beruhen in erster Linie auf verschiedenen Annahmen über die Wanderungsbewegungen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß von der Arbeitsangebotsseite her entlastende Effekte für den Arbeitsmarkt zu erwarten sind. Diese basieren auf einer sich verändernden Altersstruktur der (Erwerbs-)Bevölkerung und einer geringen Zahl von Neueintritten in den Arbeitsmarkt. Die Summe der beiden Entwicklungen übertrifft die Wirkungen des Anstiegs der Frauenerwerbstätigkeit und der Zuwanderung. Allerdings ist die Arbeitsnachfrageseite nicht unabhängig von der Arbeitsangebotsseite zu sehen und vice versa. Insofern sind die Entlastungseffekte für den Arbeitsmarkt möglicherweise zu relativieren.

3.2 Prognose der Arbeitsnachfrage bis zum Jahr 2040

Die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften wird vor allem durch die Größen Wirtschaftswachstum, Produktivitätsentwicklung und Veränderungen der Arbeitszeit bestimmt (vgl. hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 2). Die Annahmen bezüglich dieser Determinanten der Arbeitsnachfrage in den einzelnen Prognosen sollen in den folgenden Unterkapiteln näher betrachtet werden. Anzumerken ist, daß die einzelnen Bestimmungsfaktoren nicht unabhängig voneinander sind. So werden etwa die Produktivitätsentwicklung und das Wirtschaftswachstum von der Arbeitskostenentwicklung bzw. von tarifpolitischen Strategien beeinflußt (vgl. Kapitel 2.1). Weiterhin sei angemerkt, daß die Arbeitsnachfrage auch auf Veränderungen von Niveau und Struktur des Arbeitsangebotes reagiert. Im Kern geht es hierbei um die Frage, ob Volkswirtschaften mit einem abnehmenden und alternden Erwerbskräftepotential international wettbewerbsfähig sind bzw. ob sie im Vergleich zu Ländern mit einem hohen Bevölkerungswachstum (z. B. China, Indien) keine entsprechenden Absatzmärkte bieten. Auf diese Problematik wird in den Kapiteln 2.2 und 4 näher eingegangen.

3.2.1 Wachstum des Bruttoinlandsproduktes

Zwischen Wirtschaftswachstum und Arbeitskräftenachfrage besteht ein positiver Zusammenhang. Als Wachstumsindikator dient in den betrachteten Prognosen das Bruttoinlandsprodukt bzw. dessen Veränderungen.

a) Prognos '98

Das Prognos-Gutachten geht davon aus, daß insbesondere die weltwirtschaftliche Entwicklung für den zukünftigen Wachstumspfad in Deutschland ausschlaggebend ist. Das Wachstumstempo in den neuen Ländern ist zunächst relativ hoch. Mit zunehmender Annäherung an das westdeutsche Einkommens- und Produktivitätsniveau kommt es aber zu einer Normalisierung. Dabei wird explizit darauf hingewiesen, daß der Rückgang der Bevölkerung bzw. des Arbeitskräftepotentials um jahresdurchschnittlich 0,5 v. H. nach 2010 die Entwicklungspotentiale sowohl von der Nachfrage- als auch von der Angebotsseite her reduziert.[229]) Das optimistische Szenario unterstellt ein durchschnittliches Wachstum von 1,5 v. H. für den Zeitraum 1995 bis 2040 (vgl. Tabelle 3.3). Dabei flacht sich das Wachstum in der zweiten Hälfte des Prognosezeitraums (ab 2010) ab. Ausschlaggebend für diesen Rückgang sind die Annahme einer schwächer werdenden Dynamik des Welthandels und abnehmende Wachstumsraten in

[228]) Vgl. IAB (1995), S. 18.

[229]) Vgl. Prognos (1998), S. 39.

Abbildung 3.3



Projektionen des Erwerbspersonenpotentials bis 2030 bzw. 2040 (in Mio. Personen)

Studie	Jahr						
	1995	2000	2005	2010	2020	2030	2040
Prognos '98	41,6	–	42,0	42,2	39,8	35,5	32,6
IW	40,6	41,1	42,4	43,2	42,7	39,3	37,4
IAB [3])	41,5	41,0	41,2	41,6	38,3	33,0	–

Anmerkungen: Bei der IAB-Projektion handelt es sich um die 3. Variante, welche Zuwanderungen und Änderungen der Erwerbsquote(n) zuläßt. Die IAB-Markierungen für 2015 und 2025 in der Graphik basieren auf linearer Interpolation.

Quellen: Prognos 1998, IW 1997, BMA 1997, IAB 1995

Tabelle 3.3

Jährliche Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts bis 2040 nach Prognos '98

Indikator	Szenario					
	obere Variante			untere Variante		
	1995–2010	2010–2040	1995–2040	1995–2010	2010–2040	1995–2040
	Deutschland					
Bruttoinlandsprodukt	2,1	1,4	1,6	1,4	0,5	0,8
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf	2,0	1,9	1,9	1,4	1,0	1,1
	Alte Länder					
Bruttoinlandsprodukt	1,8	1,3	1,4	1,3	0,4	0,7
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf	1,7	1,8	1,7	1,2	0,8	1,0
	Neue Länder					
Bruttoinlandsprodukt	4,4	2,2	2,9	2,8	1,6	2,0
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf	4,5	2,6	3,2	2,8	2,1	2,3

Quelle: Prognos 1998, 41

den mit Deutschland eng verflochtenen Volkswirtschaften. Im pessimistischen Szenario dominieren defensive, auf Abschottung und Besitzstandswahrung orientierte Handlungsstrategien. Nach dieser Variante wächst die Wirtschaft lediglich um 0,8 v. H. jährlich. Prognos weist darauf hin, daß „der Entwurf für die beiden Szenarien eher auf der vorsichtigen Seite" liegt, und hier durchaus höhere Wachstumsraten möglich seien.[230])

b) IW

Das IW weist auf mögliche Gefahren eines schrumpfenden und alternden Erwerbspersonenpotentials und einer zurückgehenden Konsumentenzahl hin.[231]) Empirische Tests für die OECD-Länder kommen für den Zeitraum Mitte der 70er bis Mitte der 80er Jahre zu dem Ergebnis, daß Länder mit einem Bevölkerungsrückgang besonders niedrige Wachstumsraten des Bruttosozialproduktes haben (z. B. Deutschland, Belgien, Österreich, die Schweiz oder Großbritannien), Länder mit zunehmender Bevölkerung hingegen hohe (z. B. Kanada, die USA, Australien oder Japan). In offenen, global organisierten Volkswirtschaften könne dies zu einer Verlagerung von Investitionen in solche Länder führen, in denen die Umweltbedingungen günstiger seien. Die Überwindung von Rezessionen werde in diesem Fall aber immer schwieriger, und es könne zu einem sich selbst verstärkenden Abwärtstrend kommen. Das IW geht für den Zeitraum 1995 bis 2040 von einem durchschnittlichen Wachstum des BIP von 1,7 v. H. aus. Von 1995 bis 2000 wächst es um 1,9 v. H., von 2000 bis 2020 um 2,0 v. H. und von 2020 bis 2040 um 1,4 v. H. jährlich (vgl. Tabelle 3.4).

Tabelle 3.4

Jährliche Wachstumsraten gesamtwirtschaftlicher Größen bis 2040 (IW-Prognose)

	1995–2000	2000–2020	2020–2040	1995–2040
Bruttoinlandsprodukt	1,9	2,0	1,4	1,7
Arbeitsproduktivität	1,9	1,7	1,7	1,7
Erwerbstätige	0	0,3	–0,3	0

Quelle: IW 1997, 157

c) Ifo

Das Ifo-Institut charkterisiert die Ausgangslage für die zukünftige Wirtschaftsentwicklung wie folgt:[232])

- eine trendmäßig ansteigende Arbeitslosenquote;
- hohe Defizite bei den öffentlichen Haushalten;
- eine zunehmende und im internationalen Vergleich sehr hohe Steuer- und Abgabenbelastung.

Die zukünftige Wirtschaftsentwicklung wird daher von Beginn an durch eine hohe Arbeitslosigkeit und eine restriktive Finanzpolitik beeinträchtigt. Im einzelnen bestimmen folgende Faktoren das Wirt-

[230]) Vgl. Prognos (1998), S. 41.
[231]) Vgl. Hof, B. (1997), S. 154f.
[232]) Vgl. Langmantel, E./Vogler-Ludwig, K. (1997), S. 103.

Tabelle 3.5

Jährliche Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts bis 2050 nach Ifo

Bevölkerungs-annahme	Zeitraum			
	2000 bis 2010	2010 bis 2020	2020 bis 2030	2030 bis 2050
Variante I (StBa-8.2)	0,8	0,8	0,1	0,3
Variante II (Prognos '95) ..	0,5	0,7	0,1	0,2
Variante III (DIW '95)	0,8	0,8	0,0	0,1

Quelle: Ifo 1997, 107

schaftswachstum: 1) Die abnehmende Bevölkerung hat zur Konsequenz, daß sich das Wachstum des BIP nur noch aus dem Produktivitätszuwachs ergeben kann. 2) Der anhaltende Sparzwang des Staates führt dazu, daß im Zeitraum 2000 bis 2010 der Staatsverbrauch um 1 v. H. im Jahresdurchschnitt gesenkt werden muß, damit die Zinszahlungen für die Staatsverschuldung nicht „außer Kontrolle" geraten.[233]) Zugleich erfolgen eine Anhebung der direkten Steuern um 5 v. H. der Bruttolohn- und -gehaltssumme und eine Erhöhung der indirekten Steuern um 2,5 Prozentpunkte. Für die Zeit nach 2010 werden lediglich weitere Reduzierungen des Staatsverbrauchs in etwa der gleichen Größenordnung wie vorher angenommen. 3) Die totale Faktorproduktivität, also die gesamtwirtschaftliche Effizienz des Einsatzes der Produktionsfaktoren (Arbeit und Kapital), steigt in der Zukunft nur noch moderat (0,5 v. H. bis 1 v. H. p.a. gegenüber etwa 2,25 v. H. p.a. in den 80er und ca. 3,75 v. H. p.a. in der ersten Hälfte der 90er Jahre).

Insgesamt lassen sich zwei unterschiedliche Phasen für das gesamtwirtschaftliche Wachstum zwischen 2000 und 2050 ausmachen. Von 2000 bis 2020 liegt das BIP-Wachstum je nach Variante zwischen 0,5 v. H. und 1 v. H. Dieser Zeitraum ist durch niedrige Zinsen und Reallohnzuwächse gekennzeichnet. Von 2000 bis 2050 sinkt das Wachstum auf nahe 0 v. H. Zinsen und Reallohnzuwächse sind in dieser Zeit deutlich höher.

Fazit

Hinsichtlich der prognostizierten Wachstumsentwicklung stecken die optimistische Variante des Prognos '98-Gutachtens und die IW-Prognose den oberen Rand ab (1,7 v. H. bzw 1,6 v. H. im Jahresdurchschnitt bis zum Jahr 2040). Am pessimistischsten sind dagegen die Ifo-Angaben. Diese liegen bei weniger als 0,5 v. H. p.a, was etwa einem Viertel bis einem Drittel des Volumens der anderen Projektionen entspricht. Auch die Annahmen der unteren Variante des Prognos '98-Gutachtens liegen mit 0,8 v. H. nur rund halb so hoch, wie die der anderen Prognosen. In allen Studien wird zudem langfristig mit einer Abflachung des Wachstumstrends gerechnet. Von der Wachstumsseite her sind daher kaum positive Effekte für die Beschäftigungsentwicklung zu erwarten.

[233]) Vgl. Langmantel, E./Vogler-Ludwig, K. (1997), S. 104.

3.2.2 Veränderung der Arbeitsproduktivität

Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität resultieren aus verschiedenen Entwicklungen, z. B. dem autonomen technischen Fortschritt, der Arbeitskostendynamik oder aber Nachfrageschwankungen. In Kapitel 2.1 wurde schon auf die unterschiedlichen Ursachen von Veränderungen der Arbeitsproduktivität hingewiesen.

a) Prognos '98

Der Verlauf der Arbeitsproduktivität hängt im Prognos-Gutachten insbesondere von Veränderungen der Produktion, der Arbeitskosten (incl. Lohnnebenkosten) und einer Trendkomponente ab. Die Trendkomponente entspricht im wesentlichen dem autonomen technischen Fortschritt, der seinen Anlaß in neuen Technologien, Reorganisation und Verbesserungen der Humankapitalausstattung hat. Veränderungen der Produktion im Konjunkturzyklus erklären eher kurzfristige Schwankungen (vgl. auch Kapitel 2.4). Höhere Lohnabschlüsse bzw. höhere Arbeitskosten dagegen zwingen die Unternehmen zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Dies geschieht über den Einsatz neuer Technologien, Reorganisation etc., aber auch durch Personalabbau. Indirekt spielt auch die Arbeitsmarktsituation eine Rolle. Je geringer die Arbeitslosenzahl ist, desto besser ist die Position der Gewerkschaften in Tarifverhandlungen, und höhere Lohnabschlüsse sind möglich. Das Prognos-Gutachten geht von einem Anpassungspfad der Arbeitsproduktivität zwischen Ost- und Westdeutschland aus. Für das obere Szenario erwartet Prognos einen jahresdurchschnittlichen Anstieg des *BIP* je Arbeitnehmer bzw. der BWS je Arbeitnehmer von 1,9 v. H. aus; für das untere Szenario sind es noch 1,4 v. H. Die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit wachsen jahresdurchschnittlich um 3,6 v. H. (obere Variante) bzw. 2,4 v. H. (untere Variante). Die Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen steigen etwas stärker (4,0 v. H. bzw. 2,6 v. H.).

b) IW

In der IW-Prognose wird von einem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts je Erwerbstätigen von 1,7 v. H. für den Zeitraum 1995 bis 2040 ausgegangen. Bis 2000 steigt die Arbeitsproduktivität mit 1,9 v. H., danach um 1,7 v. H. Die nominalen Bruttodurchschnittseinkommen steigen jährlich um 3 v. H. über den gesamten Zeitraum bis 2040.[234])

[234]) Vgl. Hof, B. (1997), S. 162.

Tabelle 3.6

Anstieg der Arbeitsproduktivität (BIP je Beschäftigten) bis 2050 nach Ifo

Bevölkerungsannahme	Zeitraum			
	2000 bis 2010	2010 bis 2020	2020 bis 2030	2030 bis 2050
Variante I (StBa-8.2)	1,6	0,8	1,2	1,4
Variante II (Prognos '95)	1,7	1,0	1,4	1,6
Variante III (DIW '95)	1,6	0,9	1,2	1,6

Quelle: Ifo 1997

c) Ifo

Für die Arbeitsproduktivität wird über den gesamten Prognosezeitraum ein Anstieg von ein bis eineinhalb v. H. prognostiziert (vgl. Tabelle 3.6).

Die Bruttodurchschnittseinkommen steigen über den gesamten Zeitraum betrachtet um rund 4,5 v. H. nominal und etwa 1,5 v. H. real im Jahresdurchschnitt.

Fazit

Die in den einzelnen Studien angegebene Entwicklung der Arbeitsproduktivität schwankt zwischen etwa 1,3 v. H. und 1,9 v. H. Am niedrigsten sind die Schätzungen des Ifo-Instituts, am höchsten die der oberen Variante von Prognos '98. Im Unterschied zu Prognos '98 verwendet das Ifo zur Erklärung der Arbeitsproduktivität (neben der Arbeitslosenquote und sonstigen Variablen) keinen Zeittrend, sondern eine Variable, welche für die Höhe der Steuer- und Abgabenquote steht. Bei Ifo fehlt daher die Variable, die einen permanenten autonomen Produktivitätsanstieg generiert. Insgesamt gesehen resultiert in der oberen Variante des Prognos '98-Gutachtens aus der Arbeitsproduktivitätsentwicklung ein höherer Druck auf die Beschäftigung als bei Ifo und dem IW.

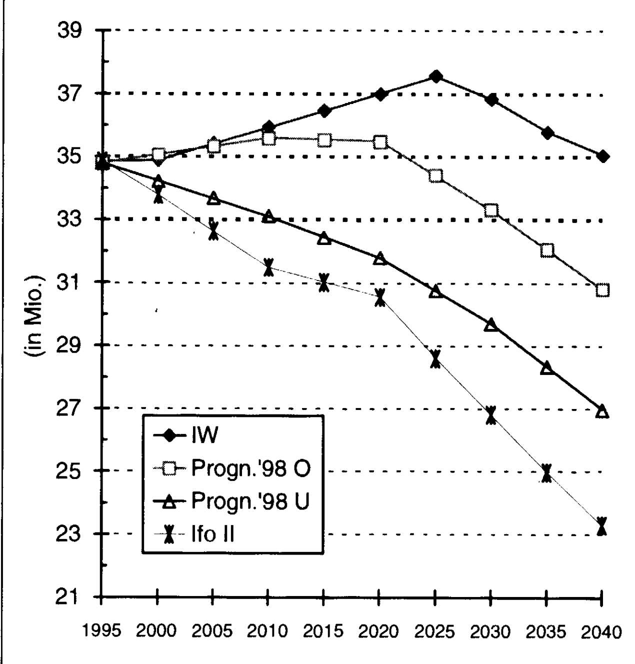
3.2.3 Beschäftigungsentwicklung

In den vorangehenden Unterkapiteln 3.2.1 und 3.2.2 wurden bisher die einzelnen Determinanten der Arbeitsnachfrage näher betrachtet. In diesem Kapitel werden darauf aufbauend zunächst die Entwicklung der Arbeitsnachfrage bzw. Beschäftigung dargestellt und die Ergebnisse der einzelnen Studien miteinander verglichen. In Kapitel 3.3 werden anschließend Arbeitsangebot und -nachfrage zusammengeführt und der Arbeitsmarktsaldo ermittelt. Ergänzend zu den bisher betrachteten Studien sollen die Resultate zweier weiterer Prognosen (IAB-Arbeitsmarktbilanz, DIW-Szenarienmodell), deren Betrachtungshorizont allerdings lediglich bis ins Jahr 2010 reicht, in den Vergleich miteinbezogen werden.

Abbildung 3.4 zeigt die nach den einzelnen Prognosen vorhergesagte Beschäftigungsentwicklung für alle Erwerbstätigen (Arbeiter, Angestellte, Beamte und Selbständige/Mithelfende).[235]

Abbildung 3.4

Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen bis zum Jahr 2040 (in Millionen)



Studie	Jahr					
	1995	2000	2010	2020	2030	2040
Prognos '98 O[1])	34,8	–	35,6	35,4	33,2	30,7
Prognos '98 U[1])	34,8	–	33,1	31,8	29,7	26,9
IW	34,9	34,9	35,9	37,0	36,8	35,1
Ifo II[2])	34,9	33,8	31,5	30,6	26,8	23,4
zum Vergleich						
IAB	34,7	36,0	38,4	–	–	–
DIW O	35,0[3])	35,9	37,9	–	–	–
DIW U	35,0[3])	35,1	36,0	–	–	–

Anmerkung: Der Istwert für 1995 beträgt 34,9 Mio., für 1994 35,0 Mio. und für 1992 35,8 Mio.

[1]) Die Punktmarkierungen für die Jahre 2000, 2005, 2015, 2025 und 2035 in der Graphik basieren auf linearer Interpolation.

[2]) Z.T. eigene Berechnungen mittels angegebener jahresdurchschnittlicher Veränderungen.

[3]) 1994.

Quellen: IW 1997, Prognos 1998, IAB 1995, DIW 1997, Ifo 1997

Im Rahmen der Gegenüberstellung der Ergebnisse der sehr langfristigen Prognosen fällt zunächst auf,

[235]) Für Prognos und DIW beziehen sich die Angaben auf die *Erwerbstätigen im Inland*. Aus den Publikationen zu den anderen Prognosen geht nicht hervor, ob sich die Werte auf Erwerbstätige im Inland oder – bereinigt um den Pendlersaldo – auf *erwerbstätige Inländer* beziehen. Von der Größenordnung her geht Prognos langfristig von einem *Einpendlerüberschuß* von bis zu –10 000 Erwerbstätigen aus, beim DIW sind es +125 000 bis +155 000.

daß Prognos '98 in seinem oberen Szenario bis zum Jahr 2010 und das IW sogar bis zum Jahr 2025 einen kontinuierlichen Zuwachs der Zahl der Erwerbstätigen vorhersagen, während die untere Prognos '98-Version und die Variante II des Ifo-Instituts[236]) (welcher die Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung der unteren Prognos '95-Variante zugrunde liegen) auf im gesamten Betrachtungszeitraum abnehmende Beschäftigungszahlen kommen (vgl. Abbildung 3.4). Der bis zum Jahr 2020 prognostizierte Beschäftigungszuwachs liegt beim IW bei ca. 6 v.H. Im unteren Szenario nimmt Prognos '98 einen Rückgang bis zum Jahr 2020 von –8,6 v.H. an, Ifo sogar von –12,3 v.H. Es zeigt sich, daß diejenigen Prognosen, die eine starke Ausdehnung des Arbeitskräftepotentials vorhersagen, auch zu einer relativ hohen Ausdehnung der Arbeitsnachfrage kommen und vice versa. Dies kann als Hinweis für Interdependenzen zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage gedeutet werden.

Werden dagegen auch Modellrechnungen des IAB und DIW für den Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2010 in den Vergleich mit einbezogen, dann relativieren sich die vergleichsweise optimistischen Prognosen des IW und der oberen Prognos '98-Variante. Sie rangieren im Jahr 2010 hinter denen des IAB und der oberen Variante des DIW (vgl. Tabelle in Abbildung 3.4). Es fällt weiter auf, daß zwischen 2010 und 2025 die IW-Kurve und die obere Prognos '98-Kurve, die bis dahin relativ parallel verliefen, in entgegengesetzte Richtungen weiter verlaufen. Bis zum Jahr 2040 entsteht eine Differenz von 4,4 Millionen Erwerbstätigen. Diese Entwicklung resultiert zum einen daher, weil die Arbeitsproduktivität bei Prognos höher ist als beim IW, zum anderen wohl aber auch daher, daß für das Wirtschaftwachstum in dieser Periode bei Prognos ein besonders großer Rückgang angenommen wird. Die bei weitem pessimistischste Einschätzung liefert jedoch das Ifo-Institut mit einem Rückgang der Beschäftigung um ca. ein Drittel im Untersuchungszeitraum, was vor allem auf die niedrigen Wachstumsprognosen zurückführbar ist.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß alle Untersuchungen in der sehr langen Perspektive von einer rückläufigen oder bestenfalls stagnierenden Beschäftigung ausgehen, da das Wirtschaftswachstum nicht ausreichen wird, um den Anstieg der Arbeitsproduktivität überzukompensieren. Von der Wachstumsseite her sind daher keine ausreichend entlastende Effekte für den Arbeitsmarkt zu erwarten. In diesem Kontext sei auch auf neuere empirische Ergebnisse hingewiesen, die zeigen, daß sich der Trend zu einer höheren Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstumes seit Beginn der 90er Jahre aufgrund der zunehmenden Globalisierung der Märkte umgekehrt zu haben scheint (vgl. auch Kapitel 2.4). Insofern könnten in Zukunft höhere Wachstumsraten nötig sein, damit nennenswerte Beschäftigungseffekte erzielt werden können. Als gewisser Entlastungsfaktor könnte sich dagegen die Arbeitszeitentwicklung erweisen. Prognos geht in seinem Gutachten von 1995 von einem Rückgang der Jahresarbeitszeit um 0,3 v.H. p.a. aus.[237]) Von Bedeutung wird hier sein, wie sich die Teilzeitarbeit in Zukunft entwickelt und wie Arbeitszeitverkürzungen in den Tarifverträgen berücksichtigt werden. Höhere Arbeitskosten könnten den positiven Primäreffekt einer Arbeitzeitreduzierung zumindest teilweise wieder aufzehren.

[236]) Zu den anderen beiden Varianten der Ifo-Studie liegen keine expliziten Angaben hinsichtlich der Beschäftigungszahlen vor, eine Darstellung muß daher hier unterbleiben.

[237]) Vgl. Prognos (1995), S. 66.

3.3 Arbeitsmarktsaldo

Das Gesamtvolumen der Unterbeschäftigung teilt sich auf in registrierte Arbeitslose und die sog. Stille Reserve.

Abbildung 3.5 zeigt den Verlauf der Arbeitslosenzahlen bis zum Jahr 2040. Von den in den Vergleich mit einbezogenen Untersuchungen rechnet demnach das Ifo-Institut und Prognos '98 in seiner pessimistischen Variante mit der höchsten Anzahl gemeldeter Arbeitsloser. Bis zum Jahr 2010 gehen alle Prognosen von einem mehr oder weniger starken Anstieg der Arbeitslosigkeit aus. Erst danach sinken nach Auffassung des IW die Arbeitslosenzahlen, zunächst eher verhalten, ab 2020 jedoch sehr rapide[238]); bei Ifo und der pessimistischen Variante von Prognos '98 bleibt die Arbeitslosigkeit dagegen langfristig auf einem Niveau von über 3 Millionen Personen. Die Ursache für die negative Entwicklung im ersten Zeitraum beim IW ist in der vergleichsweise starken Ausdehnung des Arbeitskräftepotentials bis 2010 zu sehen. Bei Ifo resultiert die steigende Arbeitslosigkeit insbesondere aus einer Abnahme der Beschäftigung von ca. 3,5 Millionen Personen.

Lediglich das Ifo-Institut und die pessimistische Variante von Prognos '98 kommen auch für das Jahr 2040 noch auf eine sehr hohe Arbeitslosigkeit von mehr als ca. 3 bis 4 Millionen. Diese Schätzungen liegen um mehr als das Doppelte über denen der anderen Prognosen. Auch für das Jahr 2050 geht Ifo noch von einer Arbeitslosigkeit von 3,1 Millionen aus. Dies ist wohl auf die sehr pessimistische Einschätzung der Wachstumsentwicklung zurückzuführen. Das prognostizierte BIP (real in Preisen von 1991) im Jahr 2040 liegt bei Ifo mit 3,5 Billionen DM um ca. 20 v.H. niedriger als in der unteren Prognos '98-Variante (4,4 Billionen DM).

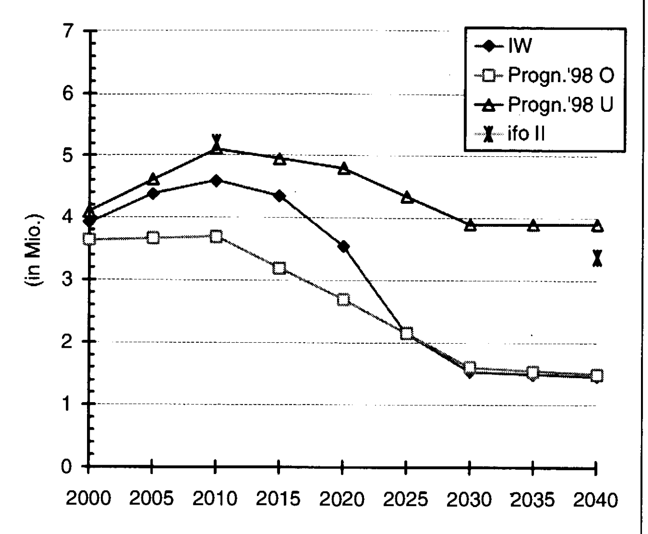
Bezieht man die beiden Untersuchungen des IAB und DIW bis 2010 mit ein, dann fällt auf, daß das IAB von einem starken Rückgang der Arbeitslosigkeit zwischen den Jahren 2000 und 2010 ausgeht und zusammen mit Prognos die niedrigsten Werte für 2010 ausweist (ca. 2,2 Millionen registrierte Arbeitslose).[239])

[238]) In der Ifo-Studie werden nur die Werte für 1995, 2010, 2040 und 2050 angegeben.

[239]) Auch hier sei darauf verwiesen, daß die IAB-Projektion aus dem Jahr 1995 stammt. Für 1998 ist eine neue Version der IAB-Arbeitsmarktbilanz angekündigt. In 1996 veröffentlichte das IAB eine neue Simulation in Verbindung mit verschiedenen Politikoptionen allerdings nur für Westdeutschland bis zum Jahr 2005. Vgl. Klauder, W./Schnur, P./Zika, G. (1996), S. 10. In der neuen Berechnung wird die Zahl der Erwerbstätigen in den alten Bundesländern im Jahr 2000 von 29,6 Millionen (alten Arbeitsmarktbilanz) auf 28,4 Millionen korrigiert. Für das Jahr 2005 beträgt die Korrektur 29,1 gegenüber 30,4 Millionen. Die Erwerbspersonenpotentialangaben bleiben dagegen konstant. Im Ergebnis steigt die Höhe der registrierten Arbeitslosigkeit und der Stillen Reserve gegenüber der alten Version um ca. 1,2 Millionen in beiden Zeitpunkten an. Davon entfallen etwa ⅔ auf erstere (vgl. Anhang zu Kapitel 3).

Abbildung 3.5

Entwicklung der registrierten Arbeitslosen bis zum Jahr 2040 (in Millionen)



Studie	Jahr				
	2000	2010	2020	2030	2040
Prognos '98 O[1])	–	3,7	2,7	1,6	1,5
Prognos '98 U[1])	–	5,1	4,8	3,9	3,9
IW	3,921	4,594	3,556	1,535	1,461
ifo II	–	5,196	–	–	3,388
zum Vergleich					
IAB[2])	3,3	2,2	–	–	–
DIW O	3,272	2,758	–	–	–
DIW U	3,773	3,867	–	–	–

[1]) Die Punktmarkierungen für die Jahre 2000, 2005, 2015, 2025 und 2035 in der Graphik basieren auf linearer Interpolation.
[2]) Näherungswerte aus der graphischen Darstellung der Arbeitsmarktbilanz 1990–2010.

Quellen: IW 1997, Prognos 1998, ifo 1997, IAB 1995, DIW 1997

Auch das DIW geht in seinem Positiv-Szenario von einem Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit von gut einer halben Million zwischen den Jahren 2000 und 2010 aus. Dagegen erwartet es in seinem pessimistischen Szenario einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit um mehr als eine Million für den gleichen Zeitraum.[240]) Die nach dieser Variante für 2010 prognostizierte Arbeitslosigkeit von fast 3,9 Millionen liegt jedoch noch um rund 700 000 unter der IW- und um etwa 1,3 Millionen unter der Ifo-Prognose.

Fazit: Außer der IAB-Untersuchung und dem Positiv-Szenario des DIW gehen alle Prognosen von einer weiterhin hohen bzw. sogar noch steigenden Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2010 aus. Erst dann ist mit einer Entspannung am Arbeitsmarkt zu rechnen. Beim Ifo-Institut und bei der pessimistischen Variante von Prognos fällt diese Entspannung aber nur in einem geringen Umfang aus. Als entscheidend für das prognostizierte Arbeitsmarktergebnis erweisen sich insbesondere die Höhe der unterstellten (Netto-)Zuwanderung sowie die prognostizierte Wachstumsrate des BIP. Hinsichtlich dieser beiden Determinanten unterscheiden sich die dargestellten Untersuchungen am deutlichsten.

[240]) Die Ergebnisse der DIW-Prognose basieren auf einem Zuwachs des Erwerbspersonenpotentials zwischen 2000 und 2010 von rund 700 000 im oberen Szenario und etwa 900 000 im unteren. Entscheidend für den besseren Arbeitsmarktsaldo im oberen Szenario ist die kräftigere Zunahme der Erwerbstätigenzahl um ca. 1,8 Millionen gegenüber ca. 900 000 im unteren.

Tabelle 3.7

Entwicklung der Arbeitslosenquote bis 2040 (in v. H.)

Studie	Jahr				
	2000	2010	2020	2030	2040
Prognos '98 O	–	9,4	7,1	4,7	4,7
Prognos '98 U	–	13,3	13,1	11,7	12,6
IW	10,1	11,3	8,8	4,0	4,0
Ifo II	10,4	14,2	11,6	10,5	12,6
DIW O	8,4	6,8	–	–	–
DIW U	9,7	9,7	–	–	–

Quellen: IW 1997, Prognos 1998, DIW 1997, Ifo 1997

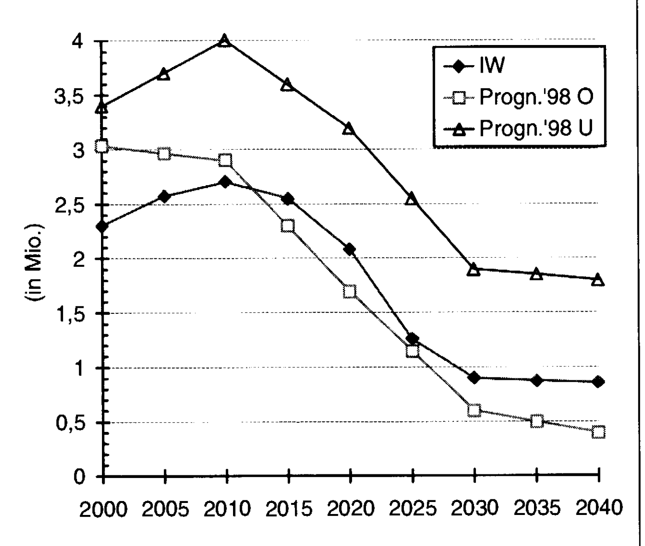
Aussagen über den künftigen Verlauf der Arbeitslosenquote werden in einigen Untersuchungen nicht oder nur für wenige Zeitpunkte gemacht. Die unmittelbare Ableitung aus den anderen vorhandenen Daten ist jedoch nicht möglich, da die Arbeitslosenquote als der Anteil der registrierten Arbeitslosen an den abhängigen zivilen Erwerbspersonen definiert ist und letztere nicht explizit ausgewiesen werden. Tabelle 3.7 gibt einen Überblick über die in den Prognosen gemachten Angaben.

Auch hier spiegelt sich die skeptische Einschätzung der Arbeitsmarktentwicklung durch das IW Prognos '98 (untere Version) und das Ifo-Institut wider. Selbst die Werte des pessimistischen DIW-Szenarios werden übertroffen. Allerdings werden die Vorausschätzungen des IW in der zweiten Hälfte des Prognosezeitraums deutlich besser. Der Grund hierfür liegt in dem vorausgesagten höheren Beschäftigungsniveau. Das Ifo-Institut hingegen erwartet gegen Ende der Prognoseperiode sogar einen erneuten Anstieg der Arbeitslosenquoten.

Neben dem Umfang der beim Arbeitsamt gemeldeten Arbeitslosen wird in einigen Projektionen auch noch das Volumen der Stillen Reserve geschätzt. Abbildung 3.6 zeigt die Prognosen für diesen Teil der Unterbeschäftigung. Besonders pessimistisch ist Prognos '98 in seiner unteren Variante. Bezieht man noch die IAB- und DIW-Prognose(n) mit ein, dann markiert die untere DIW-Variante die Ober- und die IAB-Vorhersage die Untergrenze der Schätzungen

Abbildung 3.6

Entwicklung der Stillen Reserve bis 2040 (in Millionen)



Studie	Jahr				
	2000	2010	2020	2030	2040
Prognos '98 O [1])	–	2,9	1,7	0,6	0,4
Prognos '98 U [1])	–	4,0	3,2	1,9	1,8
IW	2,303	2,698	2,088	0,901	0,858
zum Vergleich					
IAB [2])	1,7	1,1	–	–	–
DIW O	2,901	2,266	–	–	–
DIW U	3,288	3,269	–	–	–

[1]) Die Punktmarkierungen für die Jahre 2000, 2005, 2015, 2025 und 2035 in der Graphik basieren auf linearer Interpolation.
[2]) Näherungswerte aus der graphischen Darstellung der Arbeitsmarktbilanz 1990–2010.

Quellen: IW 1997, Prognos 1998, Ifo 1997, IAB 1995, DIW 1997, eigene Berechnungen

für die Stille Reserve[241]). Auch hinsichtlich dieses Teils der Unterbeschäftigung wird langfristig ein Rückgang vorhergesagt.

Exkurs: Die Bedeutung von unterschiedlichen Annahmen für das Prognoseergebnis – ein Zahlenbeispiel

Die vorangehenden theoretischen Ausführungen und die Gegenüberstellung der verschiedenen Projektionen haben verdeutlicht, daß die Ergebnisse von Langfristprognosen von den gemachten Annahmen abhängen. Es ist zu beachten, daß – bedingt durch die sehr langen Zeiträume – schon kleine Unterschiede bei der Ausprägung wichtiger Determinanten eine erhebliche Wirkung auf die prognostizierte Ergebnisgröße haben können. Demnach könnten Differenzen von wenigen Zehntelprozentpunkten bei den Annahmen[242]) hinsichtlich der Wachstums-, Arbeitsproduktivitäts- oder Arbeitszeitentwicklung bzw. bei der Bevölkerungsentwicklung über prognostizierte Vollbeschäftigung oder Massenarbeitslosigkeit entscheiden. Dies soll im folgenden anhand eines simplen Zahlenbeispiels für die Arbeitsnachfrageseite demonstriert werden. Es handelt sich hierbei allerdings nicht um eine Modellprojektion, die Ergebnisse haben vielmehr Ceterus-Paribus-Charakter, mögliche Rückwirkungen auf andere Größen, z. B. das Arbeitsangebot, bleiben außen vor. Vielmehr geht es bei diesem Beispiel lediglich um die Verdeutlichung von Größeneffekten.

Für das folgende Exempel werden die drei makroökonomischen Bestimmungsfaktoren der Beschäftigungsentwicklung, das Wachstum des BIP, der Zuwachs der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigen und die Veränderung der Jahresarbeitszeit, zu einer Größe zusammengefaßt (vgl. die Formel zu Beginn von Kapitel 2). In Abbildung 3.7 wird die Beschäftigungsentwicklung für alternative Ausprägungen dieser zusammengesetzten Variable (0,1 Prozentpunkte bis 1 Prozentpunkt) graphisch dargestellt. Dabei wird unterstellt, daß dieser Wert über den gesamten Betrachtungszeitraum konstant bleibt. Die Kurven drücken in Promille den jeweiligen Unterschied gegenüber der Null-Variante aus.[243])

Die Graphik zeigt, daß über einen Zeitraum von etwas mehr als 40 Jahren selbst eine Differenz von 0,1 Prozentpunkten schon zu einem Beschäftigungsunterschied von 42,9 führt. Bei einem derzeitigen Beschäftigungsniveau von ca. 34 Millionen Personen in Deutschland wäre die Beschäftigung im Jahr 2040 dann um etwa 1,45 Millionen höher als im Basisjahr 1998. Bei einer Differenz von 0,2 Prozentpunkten beträgt der Zuwachs der Erwerbstätigen schon ca. 2,98 Millionen, bei 0,3 Prozentpunkten 4,56 Millionen, bei 0,5 Prozentpunkten rund 7,92 Millionen und bei 1 Prozentpunkt sogar 17,64 Millionen Personen. Es wird deutlich, daß unter den gemachten Annahmen schon relativ kleine Unterschiede bei den Annahmen erhebliche Auswirkungen auf das Prognoseergebnis haben. So würde z. B. eine um 0,3 Prozentpunkte höhere Einschätzung der Wachstumsrate des BIP c.p. zu einer Verbesserung der Beschäftigungssituation im Jahr 2040 führen, die dem Niveau der registrierten Arbeitslosigkeit von heute entspricht. Es soll allerdings noch einmal betont werden, daß es sich hierbei lediglich um ein Zahlenbeispiel und nicht um das Ergebnis einer Modellprojektion handelt, in der zusätzlich eine Vielzahl von Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Variablen zu beachten sind.

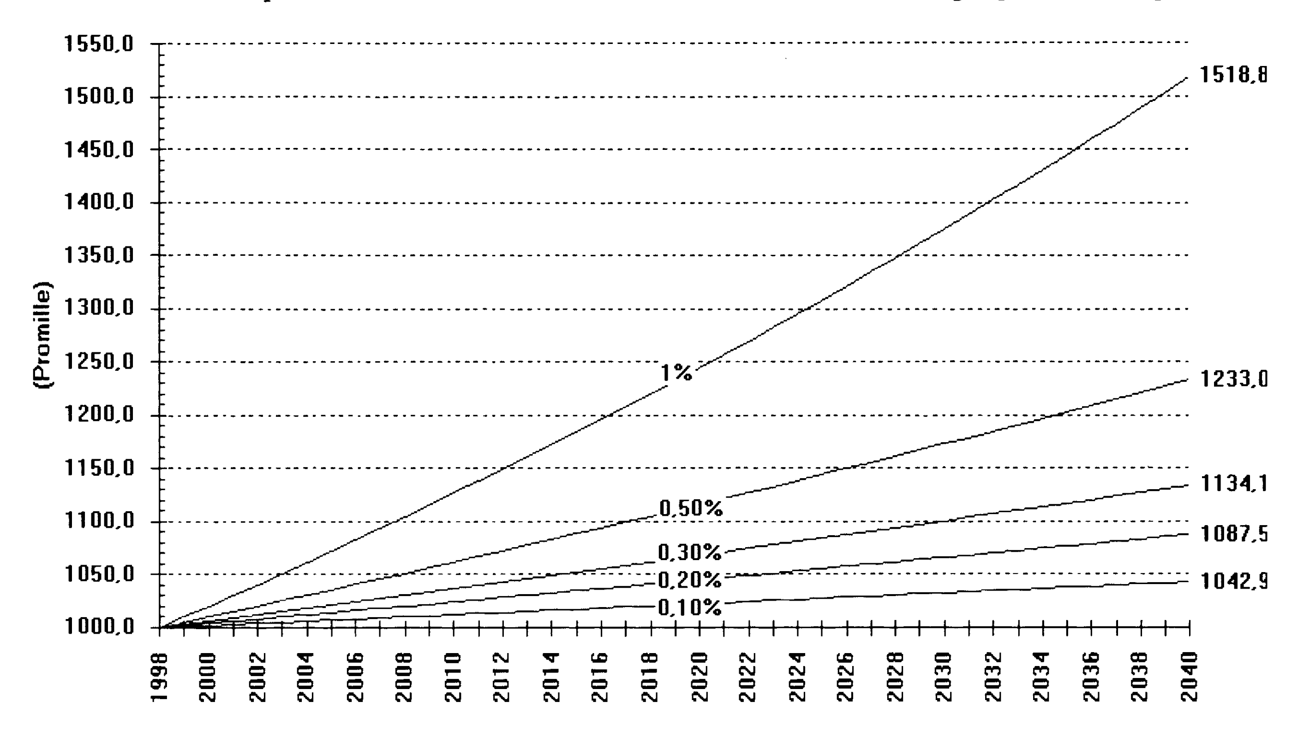
[241]) Das IAB unterstellt in seinen Prognosen eine Annäherung der Relation Arbeitslose zu Stille Reserve bis zum Jahr 2010 im Verhältnis 2 : 1.

[242]) Dies gilt natürlich nur dann, wenn diese Größen exogen im Prognosemodell vorgegeben werden. Allerdings sind auch dann, wenn Wachstum, Arbeitsproduktivität etc. endogen bestimmt werden, an irgendeiner Stelle (exogene) Annahmen gemacht worden.

[243]) Natürlich kann es auch zu negativen Beschäftigungseffekten kommen, immer dann, wenn die Arbeitsproduktivität größer ist als die Summe des BIP-Wachstums plus der Arbeitszeitverkürzung. Aus Darstellungsgründen soll hierauf aber verzichtet werden.

Abbildung 3.7

Zahlenexempel – Effekte unterschiedlicher Annahmen auf die Beschäftigungsentwicklung



Quelle: Eigene Berechnungen

3.4 Die zukünftige Entwicklung der Beitragssätze

Prognosen zur Höhe des Beitragssatzes für die gesetzliche Rentenversicherung werden von Prognos, Ifo und dem IW gemacht. Vorhersagen für die anderen Sozialversicherungsbereiche gibt es nur von Prognos und dem IW. In der folgenden Tabelle sind die Ergebnisse differenziert nach Sozialversicherung und Prognoseinstitut festgehalten.[244]) Hierbei handelt es sich um die Ergebnisse sog. Referenz-Szenarien, in denen unterstellt wird, daß es keine (weiteren) grundlegenden politischen Reformen gibt.[245]) Bei Prognos '98 sind die Werte ohne und mit Einfluß des Rentenreformgesetzes 1999 (RRG 1999) angegeben.

Die Beitragsprognosen in Tabelle 3.8 deuten darauf hin, daß langfristig lediglich Beitragssatzsenkungen in der Arbeitslosenversicherung für Entlastung bei den Arbeitskosten sorgen könnten. Der Anstieg der Beitragssätze in den anderen Sozialversicherungszweigen wird diesen positiven Effekt jedoch bei weitem überkompensieren. Die Gesamtbelastung steigt nach dem IW von heute ca. 42 v. H. auf 63 v. H. im Jahr 2040. Bei Prognos '98 bewegen sich die Werte für das Jahr 2040 zwischen 47,8 v. H. und 54,1 v. H. für die Berechnung ohne RRG 1999 und zwischen 45,5 v. H. und 51,3 v. H. mit RRG 1999. Dabei wird aber in der gesetzlichen Krankenversicherung eine einnahmeorientierte, d. h. moderate, Ausgabenpolitik unterstellt. Angesichts des vorhergesagten starken Anstiegs der Beitragssätze mit entsprechenden Auswirkungen auf die Arbeitskosten überrascht es, daß trotz dieser Verteuerung bei den Arbeitskosten in den meisten Untersuchungen die Zahl der Arbeitslosen relativ stark zurückgeht und auch die Beschäftigung z. T. nur geringfügig sinkt. Beitragssatzerhöhungen in der o. g. Größenordnung haben demnach in den Modellen nicht zwangsläufig einen großen Einfluß auf die Arbeitsmarktsituation, wohingegen beispielsweise die Zuwanderungsannahmen via Erhöhung des Arbeitsangebots relativ große Bedeutung für das Arbeitsmarktergebnis haben (vgl. Kapitel 3.3).

Nachstehend sollen daher zum Vergleich die Auswirkungen einer Beitragssatzsenkung in einzelnen Bereichen der Sozialversicherung auf Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im Rahmen einer IAB-Simulationsrechnung dargestellt werden. Die Ergebnisse in Tabelle 3.9 lassen erkennen, daß eine einmalige Senkung des Sozialversicherungsbeitrages um einen Prozentpunkt in einem der drei Sozialversicherungszweige nach einer Anlaufphase von 2 bis 3 Jahren zu einer Erhöhung der Beschäftigung um ca. 100 000 Er-

[244]) Projektionen der Beitragssatzentwicklung durch den Sozialbeirat sind im Kapitel III.5 „Gesetzliche Rentenversicherung".

[245]) Hierbei ist allerdings zu beachten, daß der Rechtsstand in den einzelnen Prognosen z. T. unteschiedlich ist. So sind in den Ifo-Prognosen beispielsweise eine Anhebung des Bundeszuschusses von gegenwärtig 20 v. H. auf 30 v. H. bis 2007 sowie eine Absenkung des Standardrentenniveaus von 70 v. H. auf 64 v. H. berücksichtigt.

Tabelle 3.8

Prognose der Beitragssätze der einzelnen Sozialversicherungszweige

Studie	Jahr					
	2000	2010	2020	2030	2040	2050
	gesetzliche Rentenversicherung					
Prognos '98 o. V. ohne RRG '99	n. v.	21,4	22,9	25,9	26,7	n. v.
Prognos '98 u. V. ohne RRG '99	n. v.	21,6	23,5	26,6	27,4	n. v.
Prognos '98 o. V. mit RRG '99	n. v.	19,4	20,4	23,3	24,3	n. v.
Prognos '98 u. V. mit RRG '99	n. v.	19,6	21,0	23,7	24,5	n. v.
IW	20,3	21,1	22,5	26,4	27,7	n. v.
Ifo I (StBa-8.2)	20,9	21,2	21,8	26,3	30,5	30,1
Ifo II (Prognos '95)	20,9	21,9	23,0	27,7	31,6	31,3
Ifo III (DIW)	20,9	21,6	23,1	27,9	32,7	33,6
	gesetzliche Krankenversicherung					
Prognos '98 o. V. ohne RRG '99[2])	n. v.	14,3	n. v.	14,7	15,4	n. v.
Prognos '98 u. V. ohne RRG '99[2])	n. v.	14,1	n. v.	15,2	15,9	n. v.
Prognos '98 o. V. mit RRG '99	n. v.	14,5	n. v.	15,0	15,7	n. v.
Prognos '98 u. V. mit RRG '99	n. v.	14,3	n. v.	15,5	16,2	n. v.
IW	14,0[1])	16,0[1])	18,5	23,0[1])	25,7	n. v.
	gesetzliche Arbeitslosenversicherung					
Prognos '98 o. V. ohne RRG '99	n. v.	5,7	n. v.	n. v.	3,1	n. v.
Prognos '98 u. V. ohne RRG '99	n. v.	8,1	n. v.	n. v.	8,0	n. v.
Prognos '98 o. V. mit RRG '99	n. v.	5,5	n. v.	n. v.	2,9	n. v.
Prognos '98 u. V. mit RRG '99	n. v.	7,9	n. v.	n. v.	7,7	n. v.
IW	6,8[1])	7,5	6,3[1])	3,8[1])	3,8	n. v.
	gesetzliche Pflegeversicherung					
Prognos '98 o. V. ohne RRG '99	n. v.	1,8	n. v.	n. v.	2,6	n. v.
Prognos '98 u. V. ohne RRG '99	n. v.	1,8	n. v.	n. v.	2,8	n. v.
Prognos '98 o. V. mit RRG '99	n. v.	1,8	n. v.	n. v.	2,6	n. v.
Prognos '98 u. V. mit RRG '99	n. v.	1,8	n. v.	n. v.	2,8	n. v.
IW	1,7	2,1[1])	2,9	4,3[1])	5,8	n. v.

Anmerkung: Prognos '98 u.V. = untere Variante; o.V. = obere Variante.

[1]) Näherungswerte, entnommen aus einer Graphik.

[2]) Prognos geht davon aus, daß die GKV eine einnahmeorientierte Ausgabenpolitik betreibt.

Quellen: IW 1997, Prognos 1998, Ifo 1997

werbstätige und einer Senkung der registrierten Arbeitslosigkeit um etwa 40 000 Arbeitslose führt.[246]) Unter der (restriktiven) Annahme von Linearität hätte demnach der prognostizierte Anstieg der Gesamtbelastung beim IW um ca. 20 v. H. eine Erhöhung der Arbeitslosigkeit um gut 800 000 und einen Rückgang der Beschäftigung um 2 Millionen Personen zur Folge.

[246]) Die Reduktion der Stillen Reserve erhält man durch Subtraktion der Erwerbstätigen- vom Arbeitsloseneffekt.

4 Strukturwandel

In den vorangehenden Ausführungen standen vor allem makroökonomische Größen wie Arbeitslosigkeit, Beschäftigung, Wachstum und Arbeitsproduktivität im Zentrum des Interesses. Dieses Kapitel beschäftigt sich dagegen mit demographisch bedingten *Struktureffekten* sowohl auf den Arbeits- als auch auf den Gütermärkten. Die Alterung der Bevölkerung wirkt sich nämlich nicht nur auf die Beschäftigung aus, sondern hat auch über veränderte Waren- und

Tabelle 3.9

Arbeitsmarkteffekte einer einmaligen Beitragssatzsenkung um einen Prozentpunkt ab 1997 (Abweichung vom Referenz-Szenario)

Indikator	Jahr									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	gesetzliche Arbeitslosenversicherung									
Erwerbstätige	0	23	76	100	108	112	115	115	110	103
Arbeitslose	0	–13	–29	–37	–40	–42	–44	–44	–42	–40
	gesetzliche Krankenversicherung									
Erwerbstätige	0	27	83	106	112	117	120	120	116	108
Arbeitslose	0	–12	–32	–39	–42	–44	–46	–46	–44	–42
	gesetzliche Rentenversicherung									
Erwerbstätige	0	23	75	99	107	112	115	115	111	104
Arbeitslose	0	–10	–29	–37	–40	–42	–44	–44	–42	–40

Quelle: IAB 1996

Synopse I

Arbeitsangebotsseite

Prognose	Ann./Erg.				
	Geburtenentwicklung	Lebenserwartung	Wanderung	Erwerbsbeteiligung	Arbeitskräfte-potential
Prognos '98 beide Szenarien 1995–2040	Angleichung des Geburtenniveaus (TFR) in beiden Teilen Deutschlands zw. 1995 und 2010 ABL: konstant bei 1 355 NBL: 840 auf 1 355	Lebenserwartung der 60jährigen steigt zwischen 1992 und 2002 um ca. 1,5 Jahre; danach steigt sie bis 2030 um 0,8 Jahre (M) bzw. 1,3 Jahre (F).	Nettozuwanderung von 184 000 Personen im Jahresdurchschnitt 1995–2040; abnehmend von anfänglich 275 000 auf 130 000 am Ende des Betrachtungszeitraums	Institutionelle Änderungen führen zu einem Anstieg der Erwerbsquoten der Älteren; Frauenerwerbsquote steigt um bis zu 10 v. H.-Punkte. Konvergenz zw. Ost- u. Westdeutschland	2005: 42,0 Mio. 2010: 42,2 Mio. 2030: 35,5 Mio. 2040: 32,6 Mio.
IW 1995–2040	Angleichung des Geburtenniveaus (TFR) in beiden Teilen Deutschlands zw. 1995 und 2020 D: 1 240 auf 1 380 ABL: 1 380 auf 1 380 NBL: 800 auf 1 380	Steigerung der Lebenserwartung eines 60jährigen Mannes um 1,5 Jahre und einer 60jährigen Frau um 1 Jahr zw. 1995 und 2010	Nettozuwanderung von 300 000 Personen p. a.	Zunahme der EQ von Jugendlichen wg. besserer Beschäftigungschancen; EQ der über 60jährigen steigt wg. Rentenreform; EQ der Frauen mittleren Alters steigen;	2000: 41,1 Mio. 2010: 43,2 Mio. 2030: 39,3 Mio. 2040: 37,4 Mio.
IAB (Thon 1991 sowie Fuchs et al. 1991) 1995–2030	ABL: NRR = 0,66 NBL: NRR sinkt auf 0,65 im Jahr 2000	Lebenserwartung in den ABL steigt bis 2000 auf 72,5 (Männer) bzw. 79,2 (Frauen), dann bleibt sie konstant, Ausländer: 76,6 bzw. 82,4 Jahre. In den NBL Anpassung an das Westniveau bis 2030	Gesamtwanderungssaldo: 1996–2000: + 0,9 Mio. 2001–2010: +1,3 Mio. 2011–2030: +/– 0	Variantenabhängig: obere Variante ABL: Frauenanteil am EPOT steigt von 41,1 v. H. in 1990 auf 44,4 v. H. in 2010; in den NBL sinkt er von 47,7 v. H: auf 44,3 v. H.; in D steigt er von 42,6 v. H. auf 44,3 v. H.	2000: 41,0 Mio. 2010: 41,6 Mio. 2030: 33,0 Mio.

Synopse II

Arbeitsnachfrage und Arbeitsmarktsaldo

Prognose	Ann./Erg.				
	Wirtschaftswachstum	Produktivitätsfortschritt	Arbeitszeit-entwicklung	Beschäftigung	Arbeitslosigkeit
Prognos '98 oberes Szenario 1995–2040	Wachstum des BIP (p.a.) 1995–2010: *2,1 v. H.* 2010–2040: *1,4 v. H.* 1995–2040: *2,6 v. H.* Wachstum abh. von der Entwickl. des Welthandels	Anstieg des BIP je Erwerbstätigen (p.a.) 1995–2010: *1,9 v. H.* 2010–2040: *1,9 v. H.* 1995–2040: *1,9 v. H.* günstiges Investitionsklima und verst. Qualifi- zierung	*0,1 v. H.* bis *0,2 v. H.* p.a.	Erwerbs- tätigenzahl 2000: 2010: 35,6 Mio. 2030: 33,2 Mio. 2040: 30,7 Mio.	registrierte Arbeits- losigkeit 2000: 2010: 3,7 Mio. 2030: 1,6 Mio. 2040: 1,5 Mio.
Prognos '98 unteres Szenario 1995–2040	Wachstum des BIP (p.a.) 1995–2010: *1,4 v. H.* 2010–2040: *0,5 v. H.* 1995–2040: *0,8 v. H.* Abschottung und Strukturerhaltung	Anstieg des BIP je Erwerbstätigen (p.a.) 1995–2010: *1,8 v. H.* 2010–2040: *1,2 v. H.* 1995–2040: *1,4 v. H.* Skepsis zu techn. Fortschr.	*0,3 v. H.* bis *0,4* *v. H.* p.a.	Erwerbs- tätigenzahl 2000: 2010: 33,1 Mio. 2030: 29,7 Mio. 2040: 26,9 Mio.	registrierte Arbeits- losigkeit 2000: 2010: 5,1 Mio. 2030: 3,9 Mio. 2040: 3,9 Mio.
IW 1995–2040	Wachstum des BIP (p.a.) 1995–2000: *1,9 v. H.* 2000–2020: *2,0 v. H.* 2020–2040: *1,4 v. H.* 1995–2040: *1,7 v. H.* Verringerung des Wachstums wg. Bevölkerungsrück- gang	Anstieg des BIP je Erwerbstätigen (p.a.) 1995–2000: *1,9 v. H.* 2000–2040: *1,7 v. H.* 1995–2040: *1,7 v. H.*	keine explizi- ten Angaben	Erwerbs- tätigenzahl 2000: 34,9 Mio. 2010: 35,9 Mio. 2030: 36,8 Mio. 2040: 35,1 Mio.	registrierte Arbeits- losigkeit 2000: 3,92 Mio. 2010: 4,59 Mio. 2030: 1,54 Mio. 2040: 1,46 Mio.
Ifo Variante – demogra- phische An- nahmen des unteren Pro- gnos '95- Szenarios 1992–2050	Wachstum des BIP (p.a.) 2000–2010: *0,5 v. H.* 2010–2020: *0,7 v. H.* 2020–2030: *0,1 v. H.* 2030–2050: *0,2 v. H.* restriktive Finanz- politik, steigende Arbeitslosigkeit und sinkende totale Faktor- produkt.	Anstieg des BIP je Erwerbstätigen (p.a.) 2000–2010: *1,7 v. H.* 2010–2020: *1,0 v. H.* 2020–2030: *1,4 v. H.* 2030–2050: *1,6 v. H.*	keine expli- ziten Angaben	Erwerbs- tätigenzahl 2010: 31,5 Mio. 2040: 23,4 Mio. 2050: 21,4 Mio.	registrierte Arbeits- losigkeit 2010: 5,20 Mio. 2040: 3,39 Mio. 2050: 3,15 Mio.
DIW Integrations- szenario 1994–2010	Wachstum des BIP (p.a.) 1994–2000: *2,5 v. H.* 2000–2010: *2,2 v. H.*	Anstieg des BIP je Erwerbstätigen (p.a.) 1994–2000: *2,1 v. H.* 2000–2010: *1,7 v. H.*	keine expli- ziten Angaben	Erwerbs- tätigenzahl 2000: 36,0 Mio. 2010: 37,9 Mio.	registrierte Arbeits- losigkeit 2000: 3,27 Mio. 2010: 2,76 Mio. (Arbeitsange- bot +1 Mio.)
DIW Restrik- tions- szenario 1994–2010	Wachstum des BIP (p.a.) 1994–2000: *1,7 v. H.* 2000–2010: *1,4 v. H.*	Anstieg des BIP je Erwerbstätigen (p.a.) 1994–2000: *1,6 v. H.* 2000–2010: *1,1 v. H.*	keine explizi- ten Angaben	Erwerbstäti- genzahl 2000: 35,1 Mio. 2010: 36,0 Mio.	registrierte Arbeits- losigkeit 2000: 3,77 Mio. 2010: 3,29 Mio. (Arbeitsange- bot +1,2 Mio.)

Quelle: Eigene Erstellung

Dienstleistungsmärkte erhebliche Rückwirkungen auf die Wirtschaftsstruktur.[247]) Untersucht werden soll, inwieweit sich Veränderungen in der Bevölkerungszusammensetzung auf die Struktur des privaten Verbrauchs auswirken (Kapitel 4.1). Es folgen generelle sozioökonomische Fragestellungen (Kapitel 4.2). Diskutiert wird zur Zeit auch die Frage, ob der Wachstumssektor Dienstleistungen aufgrund seiner spezifischen Arbeitsbedingungen Beschäftigungspotentiale für ältere Arbeitnehmer bieten kann (Kapitel 4.3). Der demographische Wandel hat zudem Konsequenzen für die betriebliche Personalpolitik. Die bisherigen jugendzentrierten Rekrutierungs- und Beschäftigungsstrategien können angesichts der niedrigen Geburtenraten langfristig nicht mehr weiter verfolgt werden. Es ist daher von Interesse, wie sich die Zusammensetzung der Belegschaften in Zukunft verändern wird (Kapitel 4.4). Das zunehmende Tempo des Strukturwandels führt dazu, daß erworbene Qualifikationen immer schneller veralten. Aufgrund der sinkenden Zahl junger Menschen wird neues Wissen in Zukunft seltener über Neuzugänge aus dem Ausbildungs- in das Beschäftigungssystem gelangen. Diese Aufgabe wird statt dessen vermehrt die berufliche Weiterbildung übernehmen müssen (Kapitel 4.5).

4.1 Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Güter- und Dienstleistungsnachfrage

In den vorangehenden Kapiteln wurde festgestellt, daß – bedingt durch den Geburtenrückgang und die wachsende Lebenserwartung – das Durchschnittsalter der Bevölkerung ständig ansteigt und sich der Anteil der Älteren an der Gesellschaft kontinuierlich erhöht. Fast alle Industrieländer sind von diesen Trends betroffen, Deutschland neben Japan jedoch im besonderen Maße.[248]) Gleichzeitig ist festzustellen, daß sich die finanzielle Situation vieler älterer Menschen verbessert hat. So stieg das durchschnittliche Nettogesamteinkommen von Rentnerehepaaren[249]) im Zeitraum von 1986 bis 1995 um 39 v.H. auf 3769 DM.[250]) Der ältere Mensch als Kunde gewinnt daher in doppelter Hinsicht an Attraktivität, zum einen wegen des wachsenden Anteils älterer Menschen in unserer Gesellschaft und zum anderen wegen deren verbesserter Einkommens- und Vermögenssituation. Das Konsumverhalten wird sich daher in Zukunft verändern. Mittlerweile erkennen auch Hersteller, Werber, Presse etc. zunehmend die Bedeutung dieses Marktsegments.[251]) Im folgenden sollen daher zunächst mögliche theoretische Einflüsse des „aging" auf den privaten Verbrauch untersucht werden. Es schließt sich eine quantitative Analyse der Seniorenmärkte an. Abschließend werden kurz mögliche Konsequenzen diskutiert.

[247]) Vgl. Thon, M. (1995), S. 298.
[248]) Vgl. Kommission der EU (1997), S. 7f. sowie Klose H.-U. (1996), S. 6f.
[249]) Die Bezugsperson ist mindestens 65 Jahre alt, die Ehepartner können auch jünger sein.
[250]) Die Daten basieren auf der vom BMA 1995 zum dritten Male nach 1986 und 1992 durchgeführten Studie zur Alterssicherung in Deutschland (ASiD '95). Vgl. auch Klebula, D./Semrau, P. (1997) S. 7.
[251]) Vgl. Hufschlag, I. (1998), S. 7.

Theoretische Auswirkungen der älter werdenden Gesellschaft auf Konsumniveau und -struktur

Hinsichtlich der *Niveaueffekte* sind folgende Determinanten des privaten Verbrauchs zu unterscheiden. Dies ist erstens die Entwicklung der Zahl der Konsumierenden und zweitens das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens.[252]) Eine dritte Einflußgröße ist die Veränderung der Sparquote. Die Zahl der Verbraucher wird nach den heutigen Prognosen demographisch bedingt in der Zukunft zurückgehen. Dagegen gehen die meisten Langfristprojektionen von weiterhin positiven Wachstumsraten des Pro-Kopf-Einkommens aus. Ob das Verbrauchsniveau zukünftig steigt oder sinkt, hängt davon ab, welcher der beiden Effekte überwiegt. Die Bedeutung der Verbraucherzahl ist jedoch zu relativieren. Für die Konsumnachfrage ist nicht alleine die Menge der Verbraucher relevant, da die Konsumausgaben nur zum Teil personenbezogen sind (z. B. Kleidung, Friseur, Gesundheitsprodukte). Ein nicht unerheblicher Teil der Ausgaben ist zumindest teilweise haushaltsgebunden (z. B. Küchengeräte, Möbel, Mieten). Da Rentner überwiegend (zu etwa 87 v. H.) in Ein- bis Zweipersonenhaushalten leben, könnte sich der zunehmende Anteil älterer Menschen positiv auf die Haushaltszahl und damit auf den haushaltsfixen Konsum auswirken.[253]) Zwar wird den Senioren häufig nachgesagt, sie seien sehr sparsam, statistisch gesehen liegt die Konsumquote jedoch bei den Rentnerhaushalten höher als bei den Arbeiter- und Angestelltenhaushalten.[254]) Dies ist jedoch auch eine Folge des niedrigeren Einkommens der Rentnerhaushalte. Allerdings sparen viele Rentnerhaushalte trotz des niedrigeren Einkommens.

Als nächstes stellt sich die Frage, wie sich die Alterung der Gesellschaft auf die *Konsumstruktur* auswirkt. Die altersspezifischen Konsumprofile werden vor allem durch die folgenden Faktoren geprägt:[255])

- Mit dem Altern gehen *biologisch-physiologische* Veränderungen einher, z. B. lassen Sehvermögen, Gehörsinn, Bewegungsfähigkeit und Muskelkraft nach. Dies führt dazu, daß die Konsumstruktur altersspezifische Besonderheiten aufweist. Allerdings ist Altern ein individueller Prozeß, eine Verallgemeinerung darf daher nicht erfolgen. Zudem ist der überwiegende Teil der Konsumnachfrage altersungebunden.

[252]) Vgl. Schneider, U. (1992), S. 84ff.
[253]) Prognosen gehen je nach Verhaltensannahmen von einem mehr oder minder starken Anstieg der Gesamtzahl der Haushalte bis zum Jahr 2015 aus. Vgl. Voit, H. et al. (1996), S. 91ff. sowie Kapitel V „Familie und soziale Netzwerke". Vgl. auch Münnich, M. (1997a), S. 120.
[254]) Gemessen in Form des ‚Anteils der Ausgaben für den privaten Verbrauch am ausgabefähigen Einkommen und Einnahmen'. Für die Rentnerhaushalte beträgt er im Jahr 1993 zwischen 81,6 v.H. und 86,2 v.H., für die Arbeiterhaushalte zwischen 75,0 v.H. und 79,0 v.H. und für die Angestelltenhaushalte zwischen 65,3 v.H. und 70,6 v.H. Vgl. Münnich, M. (1997a), S. 121 sowie Münnich, M. (1997b), S. 343f. Im Durchschnitt für Deutschland beträgt die Quote des privaten Verbrauchs 73,3 v.H., für sonstige Ausgaben (z. B. Versicherungsbeiträge, sonstige Einkommensübertragungen einschl. Zinsen für Baudarlehen u. ä.) wurden 13,6 v.H. aufgewendet und weitere 13,1 v.H. flossen in die Ersparnis. Vgl. Hertel, J. (1997), S. 51.
[255]) Vgl. Schneider, U. (1992), S. 87ff.

Tabelle 4.1

Einkommen und Einnahmen von 2-Personen-Haushalten im Jahr 1993 (je Haushalt und Monat in DM, alte Bundesländer)

Einkommens-/Einnahmeart	Haushaltstyp				
	Arbeiter	Angestellte	Arbeiter + Angestellte	Rentner	Rentner/ Arb. + Ang. in v. H.
Bruttoeinkommen aus unselbständiger und selbständiger Arbeit	5 730	8 629	7 269	380	5,2
+ Einnahmen aus Vermögen	559	821	698	828	*118,6*
+ öffentliche und nichtöffentliche Transfers	320	323	322	2 992	*930,4*
+ Einkommensübertragungen	34	48	41	15	*36,2*
= Haushaltsbruttoeinkommen	**6 642**	**9 821**	**8 330**	**4 216**	***50,6***
– Steuern und Sozialversicherungsbeiträge	1 895	2 839	2 396	288	*12,0*
= Haushaltsnettoeinkommen	**4 748**	**6 981**	**5 934**	**3 929**	***66,2***
Ausgabefähiges Einkommen[1]	**4 912**	**7 276**	**6 167**	**4 025**	***65,3***

[1]) Zusätzlich zum Haushaltsnettoeinkommen werden außer den dort schon berücksichtigten Einkommensübertragungen weitere einmalig und unregelmäßig anfallende Übertragungen (z. B. Vermögensübertragungen, Warenverkäufe) einbezogen.

Quelle: Münnich, M. 1997a und 1997b (EVS-Daten), eigene Berechnungen

– Es kann zudem nicht von im Zeitablauf konstanten Alters-Konsumprofilen ausgegangen werden. Sogenannte *Generationen-, Kohorten- oder Jahrgangseffekte* können zur Folge haben, daß sich die Verbrauchsmuster (und das -niveau) zukünftiger Senioren verändern. Von wesentlicher Bedeutung für die Konsumnachfrage sind die durch den bisherigen Lebenslauf geprägten Einkommens- und Vermögensverhältnisse, das erworbene Bildungsniveau, der Gesundheitszustand, Werte und Normen etc.[256]) Da diese Einflußfaktoren Veränderungen unterliegen, kann ein Blick auf die Konsumgewohnheiten der heutigen Rentner nur grobe Anhaltspunkte für die Zukunft geben.

– Konsum ist zum Teil aber auch *fremdbestimmt*. Der Einfluß von Familienmitgliedern und anderen Bezugsgruppen ist mitverantwortlich für die Kaufentscheidungen älterer Menschen.[257])

– Einen wesentlichen Einfluß auf die Konsumstruktur hat auch der *Haushaltslebenszyklus* bzw. die Haushaltsgröße und -zusammensetzung.

Konsumnachfrage älterer Menschen

In diesem Abschnitt soll zunächst auf die Einkommens- und Vermögenssituation der älteren Generation eingegangen werden, da diese den Rahmen für den möglichen Umfang des Seniorenmarktes absteckt. Hieran schließt sich eine Betrachtung der Struktur des privaten Verbrauchs, differenziert nach Altersgruppen, an. Es folgen einige allgemeine Zukunftseinschätzungen für den Seniorenmarkt bzw. für die Entwicklung einzelner Branchen. Datengrundlage ist überwiegend die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe.

a) Das Volumen der Konsumnachfrage einer Gruppe wird maßgeblich durch deren verfügbares *Einkommen* bestimmt. Ebenfalls relevant ist die *Vermögens*situation, da Vermögen (über den Prozeß des Entsparens) potentielle Nachfrage begründen kann. Als möglicher Einkommensindikator kann das Haushaltsnettoeinkommen herangezogen werden. Tabelle 4.1 verdeutlicht, daß das Haushaltsbruttoeinkommen der 2-Personen-Rentnerhaushalte zwar nur etwa die Hälfte desjenigen der 2-Personen-Arbeiter- und -Angestelltenhaushalte beträgt, für das Haushaltsnettoeinkommen verbessert sich die Relation dagegen aufgrund der niedrigeren Belastung durch Steuern auf Einkommen und Vermögen und Sozialversicherungsabgaben auf fast zwei Drittel. Zudem ist zu berücksichtigen, daß die 2-Personen-Arbeiter- und -Angestelltenhaushalte im Vergleich zu den 3- und 4-Personen-Arbeiter- und -Angestelltenhaushalten das höhere Bruttoeinkommen haben. Insgesamt besitzt die Gruppe der ab 65jährigen ein monatliches Nettoeinkommen von über 26 Mrd. DM (vgl. Anhang Kapitel 4). Nimmt man die Gruppe der ab 55jährigen hinzu, verdoppelt es sich auf fast 52 Mrd. DM. Hochgerechnet auf das Jahr beläuft sich demnach das Potential für den Seniorenmarkt auf 300 bis 600 Mrd. DM, je nach Abgrenzung.

Hinter diesen Durchschnittsangaben verbirgt sich allerdings eine erhebliche Ungleichverteilung der Ein-

[256]) Vgl. Tews, H.P./Naegele, G. (1990), S. 267.
[257]) Vgl. Kölzer, B. (1992), S. 40f.

Tabelle 4.2

Schichtung des Nettoeinkommens nach Haushaltstyp 1992; Bezugsperson ab 65 Jahren

Größenklasse	Haushaltstyp				
	Ehepaare	Alleinsteh. Männer	Alleinstehende Frauen		
			ledig	gesch./getr.	Witwen
unter 1 200 DM/Monat (v. H.)	2	8	27	32	17
1 200–1 800 DM/Monat (v. H.)	6	20	30	31	34
1 800 DM und mehr (v. H.)	92	72	43	37	49
Mittelwert 1992 (DM/Monat)	3 534	2 560	1 985	1 780	1 947
Zuwachs 1986–92 (v. H.)	+30,8	+34,9	+45,1	+37,5	+30,1

Quelle: Reichert, M./Kampmann (ASID-Daten), C. 1997, eigene Berechnungen

kommen. Eine relativ geringe Zahl von Haushalten Älterer mit sehr hohem Einkommen zieht den Durchschnittswert beträchtlich nach oben.[258]) Die Ergebnisse der ASID '95 zeigen z. B., daß in Westdeutschland etwa zwei Drittel der Ehepaare ab 65 Jahren unter dem Durchschnittseinkommen dieser Gruppe liegen und nur ein Drittel darüber. In Ostdeutschland ist die Streuung dagegen (noch) geringer.[259]) Weiterhin ist zu beachten, daß die Haushalte mit einem Einkommen über 20 000 DM/ Monat nicht erfaßt werden. Unterschiede hinsichtlich der Schichtung und des Volumens des Einkommens nach einzelnen Haushaltstypen verdeutlicht auch Tabelle 4.2.[260]) Insbesondere alleinstehende ältere Frauen haben ein niedriges Haushaltsnettoeinkommen und sind zudem relativ häufig in der Einkommensklasse unter 1 200 DM/ Monat zu finden.

Auch der Blick auf die Vermögenssituation der Senioren deutet auf hohe zusätzliche Konsumpotentiale hin (vgl. Anhang Kapitel 4). Die Seniorenhaushalte mit einer Bezugsperson von über 65 Jahren besitzen mit ca. 410 Mrd. DM fast ein Viertel aller monetären Vermögensbestände. Besonders günstig stellt sich daneben die Vermögenssituation für die Altersgruppe der 55- bis 65jährigen dar. Sie besitzen mit fast 440 Mrd. DM 24,1 v. H. des Geldvermögens, ihr Anteil an den Haushalten beläuft sich jedoch lediglich auf 17,0 v. H. Ein zusätzlicher Blick auf den Haus- und Grundbesitz zeigt, daß mehr als 40 v. H. der Rentnerhaushalte ab 60 Jahren Eigentümer von Immobilien sind.[261]) Aber auch hier ist anzumerken, daß das Vermögen sehr ungleich verteilt ist, stärker noch als das Einkommen. So besitzen die unteren 50 v. H. der Einpersonenrentnerhaushalte gerade einmal 10 v. H. des Nettogeldvermögens, die oberen 10 v. H. dagegen fast die Hälfte.[262])

b) Für eine differenzierte Betrachtung der Konsumnachfrage älterer Menschen bedarf es weiterer Informationen über die Ausgabenstruktur der älteren Konsumenten. Tabelle 4.3 zeigt für 6 Altersgruppen, wie die Haushalte ihren Konsum auf 9 Produktgruppen aufteilen.

Es zeigt sich, daß je höher das Alter ist, desto mehr wird für Mieten, persönliche Ausstattung,[263]) Elektrizität, Gas und Brennstoffe ausgegeben. Am stärksten wächst der Anteil für Gesundheits- und Pflegeprodukte. Er liegt bei den ab 70jährigen um 38,7 v. H. über dem Durchschnitt. Dagegen sinken die Raten für Kleidung und Schuhe, Bildung und Unterhaltung[264]) sowie für Verkehr und Nachrichtenübermittlung.[265]) Eine weitere Differenzierung zwischen Nahrungsmitteln und Genußmitteln (z. B. Tabak, Alkohol, Kaffee) würde zeigen, daß erstere bei den Älteren höher sind, letztere dagegen niedriger. Hinter diesen Entwicklungen stehen u. a. mit dem Alterungsprozeß verbundene biologische, haushaltsdynamische und zeitökonomische Veränderungen. Seniorenhaushalte passen ihre Wohnungsgröße nur im geringen Umfang an die im Haushaltszyklus kleiner werdende Haushaltsgröße an. Miet- und Heizausgaben steigen daher anteilsmäßig, wenn die Einkommen von Verzogenen oder Verstorbenen wegfallen. Biologische Veränderungen führen einerseits dazu, daß ältere Menschen einen größeren Teil ihres Einkommens für Produkte und Dienstleistungen des Gesundheitssektors ausgeben, andererseits aber auch dazu, daß sie eher auf einen eigenen PKW verzichten. Zunehmende Freizeit läßt wiederum die Ausgaben für Zeitungen und Zeitschriften, Fernseher, Reisen etc. ansteigen.

Um Volumen und Struktur der zukünftigen Absatzmärkte abzuschätzen, wird sich teilweise der folgen-

258) Vgl. Schmähl, W. (1997c), S. 27.
259) Vgl. Schmähl, W. (1997d), S. 36ff.
260) Vgl. Reichert, M./Kampmann, C. (1997), S. 58ff.
261) Vgl. Münnich, M. (1997), S. 133.
262) Vgl. ebd., S. 132.

263) Hierzu zählen z. B. Schmuck, Dienstleistungen des Beherbergungsgewerbes, Pauschalreisen, Reparaturdienstleistungen. Es sei angemerkt, daß bei älteren Konsumenten insbesondere der Ausgabenanteil für Reisen, Beherbergung und personenbezogene Dienstleistungen steigt.
264) Allerdings wachsen z. B. die Anteile für Fernsehgeräte, Zeitungen und Zeitschriften, Aufwendungen für Gärten und Nutztierhaltungen.
265) Hierzu tragen insbesondere die sinkenden Quoten für KFZ-Ausgaben bei.

Tabelle 4.3

Ausgabenstruktur des privaten Verbrauchs nach Altersklassen 1993

Ausgabengruppe	Haushaltstyp						
	Haushalte insgesamt	Alter der Bezugsperson von ... bis unter ... Jahren					
		unter 35	35–45	45–55	55–65	65–70	70 +
Nahrungs- und Genußmittel	21,0	21,0	21,4	21,1	20,7	20,1	20,9
Kleidung, Schuhe	7,7	7,7	8,1	8,2	7,7	7,2	6,8
Wohnungsmieten u. ä.	20,2	19,2	19,5	18,4	19,8	21,5	23,7
Elektrizität, Gas, Brennstoffe	5,7	5,2	5,3	5,2	5,8	6,0	7,1
übr. Güter für Haushaltsführung	8,3	8,1	8,3	8,8	9,0	8,7	7,4
Gesundheits- und Körperpflege	6,2	4,6	5,3	5,9	6,4	7,9	8,6
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	16,8	20,1	17,8	18,0	16,8	14,3	11,9
Bildung, Unterhaltung	9,7	11,0	10,7	9,8	8,9	8,6	8,3
Persönliche Ausstattung	4,4	3,1	3,6	4,6	4,9	5,7	5,3
Ausgaben pro Haushalt (in DM)	3 638,83	3 157,17	4 219,7	4 588,76	3 883,66	3 375,96	2 526,08
Zahl der Haushalte (1 000)	28 916	5 983	5 636	4 889	4 955	2 405	5 048

Quelle: EVS 1993, eigene Berechnungen

den Methode bedient: die zuvor dargestellten alters- und haushaltsspezifischen Einkommens- und Einkommensverwendungsstrukturen werden konstant gehalten und mit den Ergebnissen von Projektionen zur Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung verknüpft.[266]) Diese Vorgehensweise ist aber nicht unproblematisch, da beispielsweise unterstellt wird, das Ausgabemuster der heute 60jährigen würde in 5 Jahren mit dem der heute 65jährigen übereinstimmen. Wenn sich aber im Zeitablauf die Verbrauchsgewohnheiten ändern, führt die o. g. Methode zu falschen Schlußfolgerungen.[267]) Mangels echter Längsschnittdaten,[268]) die für eine derartige Analyse notwendig wären, soll hilfsweise der Blick auf die Entwicklung der altersspezifischen Verbrauchsstrukturen in der Vergangenheit gerichtet werden. In Abbildung 4.1 wird das Konsumverhalten der ab 65jährigen mit dem der unter 65jährigen verglichen. Die Datengrundlage bilden die EVS-Erhebungen von 1969 bis 1993.

Zunächst wird deutlich, daß einzelne Ausgabekategorien im Zeitablauf stark an Bedeutung gewonnen haben (z. B. Wohnungsmieten, Bildung und Unterhaltung), andere dagegen erheblich verloren haben (z. B. Nahrungs- und Genußmittel, Kleidung und Schuhe, übrige Güter für die Haushaltsführung). Hinter diesen Trends verbirgt sich eine Vielzahl von Einflußfaktoren, z. B. die Einkommensentwicklung, die Veränderung des Bildungsniveaus, der technische Fortschritt etc. Es fällt aber auch auf, daß es durchgängige Unterschiede im Nachfrageverhalten zwischen den beiden Altersgruppen gegeben hat, die zudem verhältnismäßig konstant über die betrachtete Periode geblieben sind (z. B. Kleidung und Schuhe, Wohnungsmieten, Elektrizität). Dies spricht für eine gewisse Relevanz des Alters als Konsumdeterminante in der Vergangenheit. Sichtbar werden aber auch typische Generationeneffekte, z. B. bei den Ausgaben für „Verkehr und Nachrichtenübermittlung". Im Jahr 1969 war der Anteil dieser Ausgabengruppe bei den Jüngeren noch fast doppelt so hoch wie bei den Älteren. Dieser „Vorsprung" hat sich in den darauffolgenden 24 Jahren ständig bis auf etwa 50 v. H. im Jahr 1993 verkleinert. Ein wichtiger Grund hierfür ist die steigende Zahl älterer Menschen, die im Besitz einer Fahrerlaubnis sind.

Die in der Vergangenheit feststellbaren Differenzen legen daher nahe, daß es in einer zukünftigen Gesellschaft mit einem höheren Anteil älterer Menschen zu Veränderungen hinsichtlich der Konsumstruktur kommen wird. Eine quantitative Prognose ist aber wegen der bereits erwähnten Kohorteneffekte und der nicht zur Verfügung stehenden Längsschnittdaten wenig sinnvoll. Im folgenden sollen daher lediglich einige allgemein gehaltene Überlegungen erfolgen.

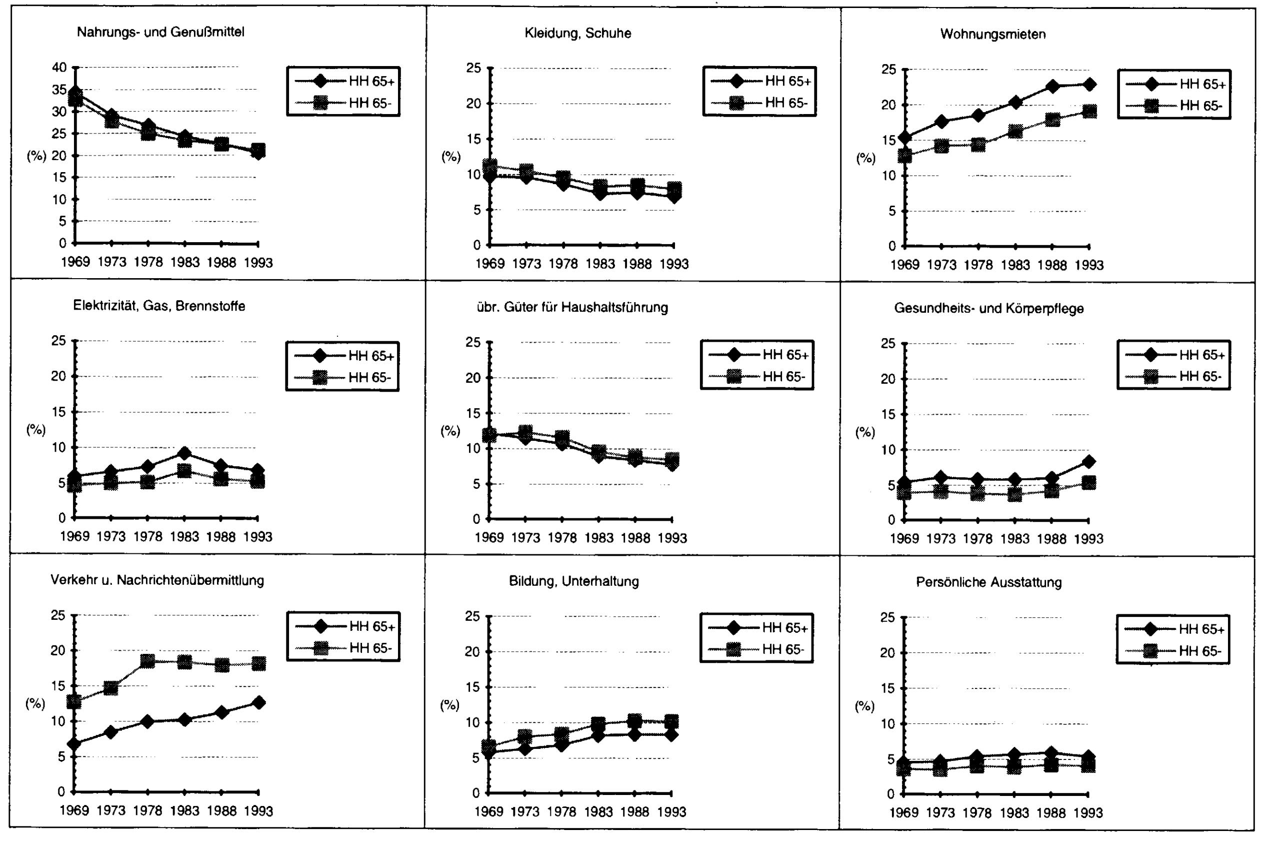
Die absolute und relative Einkommensituation der Rentnerhaushalte hat sich in den letzten Jahren zwar verbessert, dennoch verfügen diese immer noch über ein geringeres Einkommen als gleich große Arbeiter- und Angestelltenhaushalte.[269]) Ob sich die Einkom-

[266]) Einer solchen Vorgehensweise bedient sich z. B. das Institut für Handelsforschung an der Universität Köln. Vgl. Meyer-Hentschel, H. (1996), S. 42.
[267]) Vgl. Schmähl, W. (1997d), S. 42f.
[268]) Um Längsschnittdaten zum Konsumverhalten zu erhalten, müßten dieselben Untersuchungspersonen zu mehreren Zeitpunkten hintereinander hinsichtlich ihrer Verbrauchsgewohnheiten untersucht werden.

[269]) Vgl. Schmähl, W. (1997d), S. 40.

Abbildung 4.1

Entwicklung des Ausgabenanteils einzelner Konsumgütergruppen von 1969 bis 1993; differenziert nach Haushaltstyp



Quelle: StBA, verschiedene Jahrgänge

menspositon der Älteren in Zukunft weiter verbessern wird, ist zudem ungewiß.[270]) Wahrscheinlich ist allerdings, daß es aufgrund der Arbeitsmarktsituation zukünftig zu einer stärkeren Differenzierung der Alterseinkommen kommen wird.[271])

Hinsichtlich der Verbrauchsausgaben ist zu beachten, daß ein Teil davon mehr oder weniger fix ist (z. B. Wohnungsmieten, Energieverbrauch, Nahrungsmittel).[272]) Bei zurückgehendem ausgabefähigem Einkommen gewinnt dieser Ausgabeblock (prozentual) an Bedeutung. Die Rentnerhaushalte sind daher gezwungen, an anderer Stelle zu sparen. In Abbildung 4.1 ist zu erkennen, daß die Haushalte der ab 65jährigen prozentual weniger für Kleidung und Schuhe, für Bildung und Unterhaltung sowie für Verkehr und Nachrichtenübermittlung ausgeben. Dies mag z. T. auch damit zusammenhängen, daß aufgrund des Ausscheidens aus dem Berufsleben die Notwendigkeit zur beruflichen Weiterbildung entfällt bzw. die Mobilitätserfordernisse zurückgehen. Dagegen wird offenbar nicht an den Ausgaben für Gesundheits- und Körperpflege gespart; der Anteil der hierfür getätigten Aufwendungen ist deutlich höher als bei den unter 65jährigen. Ähnliches gilt für die persönliche Ausstattung.

Zusammenfassend kann folgendes festgehalten werden: 1. Die Einkommensuntersuchungen haben gezeigt, daß ältere Menschen derzeit über eine hohe Kaufkraft und damit auch über erhebliche Marktmacht verfügen. Ob sich die finanzielle Situation der einzelnen Senioren in Zukunft weiter verbessern wird, ist nicht eindeutig zu beantworten. Sicher ist aber, daß die Zahl älterer Bürger zunehmen wird und allein deswegen die „Seniorenmärkte„ an Bedeutung gewinnen werden. 2. Die Betrachtung der Konsumgewohnheiten der Senioren gibt Hinweise dafür, daß es in Zukunft – demographiebedingt – zu Veränderungen der Struktur des privaten Verbrauchs kommen wird. Hierfür spricht auch die zu erwartende Zunahme des Anteils von Ein- und Zweipersonen(rentner)haushalten. 3. Aufgrund von Kohorteneffekten (z. B. zunehmendes Bildungsniveau, bessere Gesundheitsvorsorge, Wertewandel) ist es jedoch nicht sinnvoll, das Konsumverhalten der heutigen Senio-

[270]) Gegen eine Verbesserung sprechen die angestrebte Absenkung des Rentenniveaus, die Probleme am Arbeitsmarkt und die Entwicklung bei den Betriebsrenten. Dafür spricht, daß Frauen aufgrund steigender Erwerbsbeteiligung zunehmend eine eigenständige Altersversorgung aufbauen und ein erhebliches Vererbungspotential existiert.

[271]) Vgl. ebd., S. 46.

[272]) In der vorangehenden Graphik tritt dieser Effekt jedoch nicht deutlich hervor, da nicht Nahrungsmittel alleine, sondern Nahrungs *und* Genußmittel betrachtet werden. Erstere gewinnen mit zunehmenden Alter an Bedeutung, letztere verlieren dagegen an Gewicht.

Tabelle 4.4

Erwerbsquoten älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (alte Bundesländer)

Kohorte	Jahr							
	1970[1]	1979[1]	1990[2]	1991[2]	1992[2]	1993[2]	1994[2]	1995[2]
Männer								
50–55	95,1	92,9	93,2	92,9	92,9	92,7	92,4	92,6
55–60	89,1	82,3	81,1	81,4	81,5	80,5	79,8	75,8
60–65	74,7	39,5	35,0	35,0	34,8	34,4	33,4	29,5
Frauen								
50–55	44,8	46,7	57,8	58,6	60,8	61,7	62,7	69,0
55–60	37,2	38,4	43,8	44,4	44,5	46,9	47,1	49,7
60–65	22,5	11,4	12,5	12,2	11,9	11,7	12,0	10,9

[1]) Jahresdurchschnitte; Quelle: BMA 1983.
[2]) Stand im April des jeweiligen Jahres; Quelle: StBA.

ren undifferenziert auf die zukünftigen Senioren zu übertragen. Offensichtlich gibt es in dieser Frage noch erheblichen Forschungsbedarf.[273]) Sicher ist aber, daß die Unternehmen (Hersteller, Handel) auf die Alterung der Kunden reagieren müssen. Ansatzpunkte gibt es hier im Bereich der Werbung, bei der Produktgestaltung und bei der Ladengestaltung.[274]) Weiterhin resultieren aus der Alterung der Konsumenten auch Herausforderungen für die Politik. In Japan und den USA hat man dies schon früh erkannt.[275]) Das japanische Handels- und Industrieministerium (MITI) sieht in der Bewältigung der Folgen des Alterns eine der zentralen Herausforderungen für das ausgehende 20. Jahrhundert.[276]) So werden etwa neue Industriestandards entwickelt, die die spezifischen Bedürfnisse älterer Menschen berücksichtigen, z. B. Verpackungsnormen, lesbare Anleitungen, Bedienbarkeit von Haushaltsgeräten. In den USA wird jährlich umgerechnet 1 Mrd. DM in die Altersforschung investiert und dies nicht nur im medizinischen Bereich.

4.2 Sozioökonomische Fragestellungen

Aufgrund der erwähnten demographischen Trends wird damit gerechnet, daß das Erwerbspersonenpotential noch bis etwa zum Jahr 2010 weiter ansteigt und dann bis zum Jahr 2040 erheblich absinkt.[277]) Des weiteren ist eine kontinuierliche Verschiebung der Alterstrukur des Arbeitsangebotes hin zu den älteren Altersgruppen zu erwarten. Die langfristige Schrumpfung und Alterung des Erwerbspersonenpotentials sowie Zweifel an den kompensierenden Effekten von vermehrter Zuwanderung, steigender Frauenerwerbstätigkeit und höherer Arbeitsproduktivität führen dazu, daß in einer längeren Beschäftigung künftiger Kohorten von älteren Arbeitnehmern eine wichtige beschäftigungspolitische Option gesehen wird.[278]) Diesen langfristigen Erfordernissen stehen aber kurzfristige Arbeitsmarktprobleme gegenüber, die einer früheren Ausgliederung älterer Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben eindeutig Vorrang einräumen.[279]) Der Focus dieses Kapitels ist daher auf die aktuelle und zukünftige Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer gerichtet[280]). Weiterhin sollen die Hintergründe für die Ausweitung der Frühverrentung kurz betrachtet werden. Argumente für eine verstärkte Beschäftigung dieser Gruppe bilden den Schluß des Kapitels.

Indikatoren für die Beschäftigungssituation älterer Mitarbeiter

Seit Beginn der 70er Jahre ist die *Erwerbsquote* der männlichen älteren Arbeitnehmer fast kontinuierlich zurückgegangen (vgl. Tabelle 4.4). Der Rückgang ist dabei um so größer, je älter die Kohorte ist. Bei den Frauen ist die Situation allerdings differenzierter. Hier treffen zwei Trends aufeinander, zum einen die ansteigende Frauenerwerbstätigkeit und zum anderen die abnehmende Alterserwerbstätigkeit. Die erste Entwicklung macht sich bei den „jüngeren" älteren Arbeitnehmerinnen bemerkbar; ihre Erwerbsquote steigt. Bei der Kohorte der über 60jährigen überwiegt dagegen der zweite Trend; deren Erwerbsquote sinkt seit 1970.

Bei der starken Abnahme der Erwerbsbeteiligung der über 60jährigen handelt es sich um einen internationalen Trend seit Mitte der 60er Jahre, der vor allem männliche Arbeitskräfte in den Niederlanden

[273]) Vgl. Textor, M.R. (1996), 18 ff.
[274]) Vgl. Meyer-Hentschel, H./Meyer-Hentschel, G. (1991), S. 51 ff. sowie Meyer-Hentschel, H. (1996), S. 43 ff.
[275]) Vgl. Klose, H.-U. (1996), S. 16 ff.
[276]) Vgl. hierzu auch Handelsblatt (1996).
[277]) Vgl. IW (1997), S. 159.
[278]) Vgl. Barkholdt, C. (1997), S. 50 sowie Frerichs, F. (1996b), S. 13 f.
[279]) Vgl. Gatter, J./Schmähl, W. (1996), S. 184.
[280]) Hinsichtlich der beruflichen Situation von Frauen und Ausländern sei auf die Kapitel V „Familie und Soziale Netzwerke" sowie VII „Migration und Integration" verwiesen.

Tabelle 4.5

Anteil älterer Arbeitnehmer an allen Arbeitslosen (alte Bundesländer)

Kohorte	Jahr									
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Männer										
50–55	9,4	10,1	11,1	11,5	11,4	10,7	10,0	10,3	9,7	8,7
55–60	12,5	13,3	14,7	15,7	16,4	16,7	16,9	18,9	20,7	20,7
60–55	3,0	3,6	4,2	4,8	5,0	5,5	4,6	4,3	4,4	4,1
Frauen										
50–55	8,8	9,8	10,9	11,5	11,7	11,4	11,0	11,4	10,8	9,9
55–60	9,6	10,5	11,9	13,5	15,0	15,6	15,0	16,3	17,6	18,0
60–55	1,9	2,1	2,4	2,7	3,0	3,0	2,5	2,5	2,7	2,6

Quelle: StBA; Stand Ende September des jeweiligen Jahres

und Deutschland betrifft.[281]) Verantwortlich für den Rückgang der Alterserwerbsarbeit in der Bundesrepublik Deutschland war vor allem eine Vielzahl von (Früh-) Verrentungsmöglichkeiten, die aufgrund der prekären Arbeitsmarktsituation extensiv genutzt wurde.[282])

Die Arbeitslosigkeit entwickelte sich seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre sehr unterschiedlich in den verschiedenen Alterskohorten.[283]) Im Grunde lassen sich zwei Gruppen unterscheiden. Für die Kohorte der 55- bis unter 60jährigen und die der 60- bis unter 65jährigen ist ein extremer Anstieg der *Arbeitslosenquote* von ca. 10 v. H. Mitte der 80er Jahre bis auf etwa 20 v. H. Mitte der 90er Jahre zu verzeichnen. Bei allen Kohorten unter 55 Jahren war hingegen der Anstieg der Arbeitslosenquote vergleichsweise gering. Für den exorbitanten Anstieg der Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer waren neben gesundheits- und qualifikationsbedingten Defiziten auch staatliche Maßnahmen verantwortlich, die älteren Arbeitskräften den Weg in die Rente ebnen sollten. Hierzu zählt z. B. die Anhebung der Höchstbezugsdauer für Arbeitslosengeld von 12 auf 32 Monate zwischen 1984 und 1987 in Verbindung mit der Rente wegen Arbeitslosigkeit ab einem Alter von 60 Jahren und betrieblichen Abfindungen. Die folgende Tabelle 4.5 zeigt, daß sich der Anteil der Kohorte der 55- bis unter 60jährigen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen stark ausgedehnt hat, was für die umfangreiche Inanspruchnahme der zuvor genannten Rentenregelung spricht. Nach dem RRG 1999 wird in Zukunft die Inanspruchnahme der Rente wegen Arbeitlosigkeit oder nach Altersteilzeit nur noch unter Inkaufnahme von versicherungsmathematischen Abschlägen möglich sein. Ab 2012 soll es diese besondere Altersrente nicht mehr geben, weshalb zukünftig eher mit einer Angleichung der altersspezifischen Arbeitslosenquoten zu rechnen ist.

Das Arbeitslosigkeitsrisiko kann in zwei Komponenten zerlegt werden, das Zugangs- und das Verbleibsrisiko. Der Indikator *Langzeitarbeitslosigkeit* beschreibt letzteres.[284]) Tabelle 4.6 zeigt, daß ältere Arbeitnehmer zwar ein geringeres Zugangsrisiko, dafür aber ein (zunehmend) höheres Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit haben.[285])

Das geringere Zugangsrisiko zeigt sich darin, daß bei den älteren Arbeitskräften der Anteil an den Zugängen in Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Anteil an den Arbeitslosen kleiner ist. Ab der Kohorte der über 35jährigen übertrifft der Wert der ersten Spalte den der zweiten. Das höhere Verbleibsrisiko der über 50jährigen zeigt sich in der überproportionalen Betroffenheit durch Langzeitarbeitslosigkeit und dies mit zunehmender Tendenz im Zeitablauf (vgl. auch Kapitel 1). Hintergrund für diese Risikospaltung zwischen Alt und Jung sind arbeitsmarktrelevante persönliche Merkmale, wie Gesundheitszustand oder Qualifikation.[286]) Umstritten ist, inwieweit institutionelle Regelungen, z. B. der Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer oder soziale Absicherung, ebenfalls hierfür verantwortlich sind.[287])

Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die zukünftige Beschäftigungssituation der älteren Arbeitnehmer sind nicht eindeutig. Auf der einen Seite wird die Alterung des Erwerbspersonenpotentials die Betriebe zu einer Änderung der bisher stark jugendzentrierten Personalpolitik zwingen.[288]) Auch die Frühverrentungsmöglichkeiten werden zurückgehen. Die Unternehmen werden also zunehmend darauf angewiesen sein, das Produktionspotential

[281]) Vgl. Rosenow, J./Naschold, F. (1994), S. 20f.
[282]) Vgl. Bäcker, G./Naegele, G. (1993), S. 24.
[283]) Vgl. Kommission für Zukunftsfragen (1996), S. 87ff.

[284]) Zur Gruppe der Langzeitarbeitslosen gehören diejenigen Arbeitslosen, die eine Arbeitslosigkeitsdauer von über einem Jahr aufweisen. In Abgrenzung hierzu spricht man von Dauerarbeitslosen, wenn die Arbeitslosigkeitsperiode mehr als zwei Jahre beträgt.
[285]) Vgl. auch Bogai, D. et al. (1994), S. 74.
[286]) Vgl. Koller, B. (1996), S. 158.
[287]) Vgl. Rolle, C./van Suntum, U. (1997), S. 15ff. bzw. Naegele, G. (1992), S. 189ff.
[288]) Vgl. Textor, M.R. (1996), S. 19f. sowie Wachtler, G. et al. (1997), S. 4f.

Tabelle 4.6

Zugangs- und Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit; differenziert nach dem Alter

Altersgruppe	Indikator				
	Zugangsrisiko (Juni/ September 1993)		Verbleibsrisiko (Verteilung der Langzeitarbeitslosen)		
	Bestand an Arbeitslosen	Zugang an Arbeitslosen	1984	1988	1992
	– in v. H. –				
unter 20 Jahre	3,0	6,9	2,1	1,0	0,3
20–24 Jahre	11,1	20,6	10,3	5,8	2,5
25–29 Jahre	14,3	19,2	13,2	10,3	6,0
30–34 Jahre	13,6	14,4	12,0	11,0	8,4
35–39 Jahre	10,8	10,5	9,8	10,2	8,1
40–44 Jahre	9,2	8,3	10,4	8,5	8,0
45–49 Jahre	7,7	6,0	11,4	12,2	8,7
50–54 Jahre	10,5	6,7	11,2	15,1	17,1
55–59 Jahre	16,1	6,3	16,1	20,8	32,0
60–64 Jahre	3,7	1,2	3,6	5,2	8,9
insgesamt	100	100	100	100	100

Quelle: Koller, B. 1996 und infas-Sozialforschung, 1993

älterer Erwerbspersonen zu nutzen, zumal unter den Zuwanderern, die in Zukunft seltener aus den Ländern der EU kommen werden, qualifizierte Arbeitskräfte eher selten sein dürften. Auf der anderen Seite ist es aber ungewiß, ob mit dem demographisch bedingten Rückgang des Arbeitsangebots ab etwa 2010 auch die Massenarbeitslosigkeit verschwindet. Ältere Arbeitnehmer könnten dann weiter zu den Problemgruppen am Arbeitsmarkt gehören. Zudem bergen die für die Zukunft prognostizierten Veränderungen der Arbeitslandschaft, z. B. der fortgesetzte Trend zum Dienstleistungssektor, der Trend zu höheren Qualifikationen und die zunehmende Belastungsverschiebung hin zu den psychischen Belastungen, erhebliche Beschäftigungsrisiken.[289]) Ob sich diese Tendenz negativ für Ältere auswirkt, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Eine entscheidende Rolle in diesem Zusammenhang wird der (beruflichen) Weiterbildung, arbeitsorganisatorischer Gestaltungsmöglichkeiten und dem Rekrutierungsverhalten der Betriebe zugesprochen.[290]) Hierauf soll später noch eingegangen werden. Der folgende Abschnitt beschäftigt sich mit den spezifischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktrisiken älterer Erwerbspersonen.

Altersspezifische Beschäftigungs- und Arbeitsmarktrisiken

In diesem Abschnitt wird unterschieden zwischen 1. Risiken, denen ältere Arbeitnehmer in der betrieblichen Beschäftigungssituation ausgesetzt sind, und 2. Problemen, mit denen ältere Arbeitslose konfrontiert werden.[291])

Zu 1. Im Rahmen ihrer betrieblichen Beschäftigung sind ältere Arbeitnehmer zwei zentralen Risikofaktoren ausgesetzt, die mit negativen Folgen für ihre zukünftige Integration in den Arbeitsprozeß verbunden sein können. Dieses sind erstens Qualifizierungsrisiken und zweitens Gesundheitsrisiken.

Qualifizierungsrisiken resultieren aus den folgenden sich z. T. überlagernden und gegenseitig verstärkenden Ursachenkomplexen:[292])

- Im Rahmen der Implementation neuer Produktionsformen und Veränderungen arbeitsorganisatorischer Abläufe unterliegen die Mitarbeiter einem *Dequalifizierungsrisiko*. Ältere Mitarbeiter sind hiervon besonders betroffen, da sie im Verlauf ihres langen Arbeitslebens aufgrund von Spezialisierungen eine Einengung ihrer ursprünglich vorhandenen (breiten) Qualifikationen erfahren („disuse-Effekt").
- Die für die Zukunft zu erwartende *Forcierung des Strukturwandels* verstärkt das Beschäftigungsrisiko gerade für an- oder ungelernte ältere Arbeitnehmer, da deren Qualifikationen überwiegend auf im Arbeitsablauf gemachten Erfahrungen beruhen. Dieses Erfahrungswissen könnte sich zu-

289) Siehe auch Naegele, G. (1988), S. 33 ff. und Kapitel 4.3.
290) Vgl. Wachtler, G. et al. (1997), 18 ff. sowie Hardes, H.-D./Mall, J. (1993), S. 16 ff.
291) Vgl. Naegele, G./Frerichs, F. (1996), S. 34 ff.
292) Vgl. auch Barkholdt, C./Frerichs, F./Naegele, G. (1996), S. 62 ff.

dem bei umfangreichen Neuerungen als hemmend für eine notwendige Umstellung erweisen.

- Die Teilnahme an betrieblicher Weiterbildung unterliegt bestimmten *Selektionsmechanismen*, die humankapital- oder segmentationstheoretisch begründet werden können. Hiernach nehmen ältere Arbeitnehmer seltener an Qualifizierungsmaßnahmen teil, da sie geringere Pay-off-Perioden haben, die Opportunitätskosten der Bildungsteilnahme höher sind und sie Zugangsschwierigkeiten zu den (weiterbildungsintensiveren) primären bzw. internen Arbeitsmärkten haben.[293])

Die Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten älterer Arbeitskräfte werden auch durch deren Gesundheitszustand bestimmt. Folgende empirische Sachverhalte belegen das hohe gesundheitsbedingte Beschäftigungsrisko der betrachteten Gruppe. Statistisch gesehen weisen ältere Erwerbstätige mehr krankheitsbedingte Fehltage auf als jüngere. Zerlegt man den Indikator Fehltage in die Komponenten „Krankheitsfälle" und „durchschnittliche Dauer", dann wird deutlich, daß ältere Beschäftigte seltener, dafür aber länger krank sind. Zudem ist der Anteil der Erwerbsgeminderten bei den über 50jährigen ca. fünfmal höher als bei den unter 50jährigen (16 v. H. versus 3 v. H.).[294]) Auch bei den Frühverrentungen war 1994 ein Anteil von 30 v. H. bis 45 v. H. gesundheitsbedingt (Männer). Zwar ist ca. ein Drittel dieser Fälle auf arbeitsmarktbedingte Faktoren zurückzuführen, dafür werden aber auch diejenigen faktisch gesundheitsbedingten Frühverrentungsfälle statistisch nicht erfaßt, die über andere vorzeitige Renten aus dem Erwerbsleben scheiden, da die Betroffenen die mit der Beantragung der Erwerbsunfähigkeitsrente verbundenen Prozeduren scheuen. Für die Zukunft lassen folgende Tendenzen zunehmende Belastungen und damit steigenden Problemdruck bei den betroffenen älteren Beschäftigten erwarten: viele der neu entstehenden Arbeitspätze im tertiären Sektor dürften durch ungünstige Arbeitszeitregelungen (flexible, unregelmäßige Arbeitszeiten bzw. Nacht- oder Wochenendarbeit) gekennzeichnet sein. Im gewerblichen Bereich ist aufgrund zunehmender Arbeitsintensivierung und Kontroll- bzw. Steueraufgaben mit zunehmenden psychischen Belastungen zu rechnen.[295])

Zu 2. Ältere Arbeitnehmer sind in Zeiten der hohen Massenarbeitslosigkeit besonderen *Arbeitsmarktrisiken* ausgesetzt. Mit zunehmendem Alter steigt die Gefahr lang andauernder Arbeitslosigkeit kontinuierlich an. Alter nimmt im Rahmen der betrieblichen Rekrutierungspolitik die Rolle eines negativen „Signals" ein, welches für hohe Einarbeitungs-, Qualifizierungs-, Gesundheits- und Entlassungskosten sowie für eine niedrige Restlebensarbeitszeit steht.[296]) Dies gilt gerade für Frauen, da diese aufgrund des früheren (gesetzlichen) Renteneintrittsalters eine (unterstellte) niedrigere „Pay-off-Periode" haben. Die kalendarische Abgrenzung älterer Arbeitnehmer sinkt zudem im Zeitablauf. Im Rahmen einer aktuellen Umfrage von Unternehmens- und Personalleiter in 600 Betrieben in Nordrhein-Westfalen ordnete fast ein Viertel (24 v. H.) der Befragten Arbeiter über 45 Jahre der Kategorie „ältere Arbeitnehmer" zu; 1983 waren es in einer BMA-Untersuchung nur 14 v. H.[297]) Besonders negativ sind diejenigen älteren Arbeitssuchenden betroffen, die Jobs in belastungs- oder qualifizierungsintensiven Tätigkeitsfeldern suchen. Zudem werden ältere Arbeitskräfte vielerorts als eine relevante beschäftigungspolitische Manövriermasse betrachtet. Die Forderung, daß ältere den jungen Arbeitnehmern „Platz machen" sollen, ist gesellschaftlich weitgehend akzeptiert („Generationensolidarität"). Dies hat zu einem Anstieg der Frührenten geführt. In diesem Zusammenhang ist Arbeitslosigkeit häufig eine bewußt in Kauf genommene „Warteschlange" vor dem eigentlichen Renteneintritt. Diese Überlegungen betreffen auch die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesanstalt für Arbeit. Auch hier sind ältere Arbeitnehmer unterproportional vertreten bzw. die altersspezifischen Maßnahmen (z. B. Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitnehmer) haben nur einen geringen Umfang. Es läßt sich zeigen, daß es institutionelle Mechanismen (z. B. Budgetkriterien, Erfolgswahrscheinlichkeiten) gibt, die die lokalen Arbeitsvermittler dazu veranlassen, ältere Arbeitnehmer seltener für Arbeitsbeschaffungs-, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen etc. auszuwählen.[298])

Frühverrentung, gesellschaftlicher Konsens und finanzielle Probleme

Die zu Beginn dieses Kapitels angeführte sinkende Erwerbsquote älterer Arbeitnehmer ist ein Reflex auf die starke Inanspruchnahme der Vorruhestandsmöglichkeiten.[299]) Aus der Sicht der älteren Arbeitnehmer hat die Entscheidung für den Vorruhestand jedoch nicht selten Zwangscharakter und ist in Verbindung mit Ausgliederungsstrategien der Unternehmen zu sehen. Abbildung 4.2 zeigt die wichtigsten sozialrechtlichen Optionen beim Übergang in den Ruhestand.

Tabelle 4.7 gibt einen Überblick über die Struktur der Rentenneuzugänge im Jahr 1996. Danach erfolgen nur knapp 30 v. H. der Zugänge in den alten Ländern und sogar nur etwa 5 v. H. in den neuen Ländern im Regelalter von 65 Jahren. Dies bedeutet umgekehrt, daß bundesweit etwa drei Viertel der Beschäftigten vor dem 65. Lebensjahr in Rente gehen. Die „Regel" ist demnach zur Ausnahme geworden.

Die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit erlaubt zudem einen indirekten Rentenzugang nach einer vorgeschalteten Zwischenphase in Arbeitslosigkeit, während der das Arbeitslosengeld fast immer durch Arbeitgeberzahlungen aufgestockt wurde. De facto schieden viele Arbeitnehmer so schon mit 57 Jahren aus dem Erwerbsleben aus. Besonders Großunternehmen machten von dieser Regelung Gebrauch, um Personal abzubauen. Die Kosten dieser Vorgehensweise wurden damit zum größten Teil auf die gesetz-

---

293) Vgl. Scherer, D. (1996), S. 57 ff.
294) Vgl. Naegele, G. (1992).
295) Zu den besonderen Risiken von „lean-production" für ältere Arbeitnehmer vgl. Rosenow, J./Naschold, F. (1994), S. 43 ff.
296) Vgl. Thurow, L.C. (1978), S. 117 ff.
297) Vgl. Frerichs, F./Naegele, G. (1997), S. 5.
298) Vgl. Linke, L. (1994), S. 36 ff.
299) Vgl. Bäcker, G./Naegele, G. (1993), S. 24.

Abbildung 4.2

Optionen beim Übergang in den Ruhestand

Altersgrenze → 58 59 60 61 62 63 64 65			
Renten wegen verm. Erwerbsfähigkeit Wartezeit 5 Jahre	3 J. Erwerbstätigkeit	Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit als EU-Rente + geringf. Beschäftigung oder BU-(Teil-)Rente+Erwerbstätigkeit	Altersrente
"59er Regelung" 52 Wo. Alo / letzte 1 1/2 J. Wartezeit 15 Jahre	8 Jahre Erwerbstätigkeit / 10 J.	Arbeitslosengeld	Altersrente nach Arbeitslosigkeit oder Altersteilzeit
Altersteilzeit 24 Mo. Altersteilzeit Wartezeit 15 Jahre	8 J. Erwerbstätigkeit in den letzten 10 Jahren	Altersteilzeit	Altersrente nach Arbeitslosigkeit oder Altersteilzeit
Altersrente für Frauen Wartezeit 15 Jahre	nach 40. Lebensjahr überwiegend erwerbstätig (10 J. Pfl.-beiträge nach 40.Lj)		Altersrente für Frauen
Altersrente bei verm. Erwerbsfähigkeit Wartezeit 35 Jahre	langjährige Versicherung		Altersrente für Schwerbehinderte, Berufsunfähige oder Erwerbsunfähige
Altersrente für langjährig Versicherte Wartezeit 35 Jahre	langjährige Versicherung		Altersrente für langjährig Versicherte
Regelaltersrente Wartezeit 5 Jahre	Erwerbstätigkeit, Kindererziehung oder freiwillige Versicherung		Altersrente
Teilrente Anspruch auf Altersrente begrenzter Hinzuverdienst			individuelle Kombination von Teilrente und Arbeitsentgelt

Quelle: Viebrok, H. 1993

liche Arbeitslosen- und Rentenversicherung überwälzt.[300]) Pro 100 000 Arbeitnehmer, die ab 58 für 2 Jahre Arbeitslosengeld und anschließend mit 60 Altersrente wegen Arbeitslosigkeit erhalten, entstehen der Bundesanstalt für Arbeit ohne Gegenrechnung möglicher Entlastung durch Einstellung jüngerer Arbeitnehmer Mehrkosten in Höhe von ca. 9,2 Mrd. DM und der Rentenversicherung in Höhe von 12,7 Mrd. DM.[301])

Die zunehmende Frühverrentung kann auf einen gesellschaftlichen Konsens zurückgeführt werden.[302]) Aus der Sicht der *Betriebe* sprechen Produktivitäts-, Kosten- und Qualifikationsargumente sowie institutionelle Gründe für eine selektive Personalpolitik zu Lasten älterer Mitarbeiter. Natürliche Alterungsprozesse, kumulierte Arbeitsbelastungen über den gesamten Erwerbsverlauf und kriegs(folge-)bedingte Sonderbelastungen sprechen aus der Perspektive des Personalmanagements für eine niedrigere Leistungsfähigkeit vieler der heutigen älteren Mitarbeiter. Allerdings ist die unterstellte geringere altersbedingte Produktivität heftig umstritten. Kritiker argumentieren, es handele sich hierbei lediglich um eine falsche Stereotypisierung nach dem Defizitmodell.[303]) Des weiteren steigen aufgrund der vielfach praktizierten Senioritätsentlohnung die Bruttolöhne und

[300]) Vgl. Gatter, J./Schmähl, W. (1996), S. 190.
[301]) Vgl. Bermig, K. (1997), S. 42f.
[302]) Vgl. Kohli, M. (1996), S. 359ff.
[303]) Vgl. Thomae, H./Lehr, U. (1973).

Tabelle 4.7

Umfang und Verteilung der Rentenzugänge im Jahr 1996

Bundesgebiet	Renten						
	Versicherten-renten insgesamt	Renten wegen verminderter Erwerbs-fähigkeit	Altersrenten				
			Regel-altersrenten	für langjährig Versicherte	für Schwer-behinderte	wegen Arbeits-losigkeit	für Frauen
		– in v. H. –					
West	877 858	*24,8*	*29,9*	*8,3*	*5,4*	*15,4*	*16,1*
Ost	253 766	*24,3*	*4,9*	*3,6*	*0,7*	*35,1*	*31,4*

Quelle: VDR 1997

-gehälter mit zunehmendem Alter. Das Qualifikationsvermögen unterliegt dagegen ständigen Abschreibungen, und gleichzeitig bleibt Neu- und Requalifizierung aus. Institutionelle Argumente sind die Schaffung von Aufstiegsmöglichkeiten für jüngere Mitarbeiter und die konfliktfreie Bewältigung von Personalabbau. Aus der Sichtweise der *Gewerkschaften* entspricht die gängige Frühverrentungspraxis einer alten gewerkschaftlichen Forderung nach Lebensarbeitszeitverkürzung. Voraussetzung ist eine finanziell und verfahrensmäßig akzeptable Ausgestaltung bzw. Vorgehensweise. Im Verlauf der sich vertiefenden Arbeitsmarktkrise gewannen Umverteilungsmotive – Arbeit von den Älteren weg hin zu den Jüngeren – an Bedeutung. Für die *älteren Arbeitnehmer* ist das frühere Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ambivalent. Finanziellen Einbußen und sozialen Verlusten stehen der Wegfall von (zunehmenden) physischen und psychischen Belastungen des Arbeitslebens gegenüber. Welcher Effekt überwiegt, hängt insbesondere von den Überbrückungsmöglichkeiten bis zum regulären Renteneintritt ab. Auch der Freiwilligkeit der Entscheidung kommt eine wesentliche Bedeutung für die Akzeptanz zu. Die Interessen des *Staats* an einer Frühverrentungsstrategie sind ebenfalls nicht eindeutig. Einerseits ergeben sich hierdurch Spielräume für eine bessere Integration der jüngeren Arbeitskräftegruppen. Auch werden hierdurch Flexibilitätspotentiale für unternehmerische Personalanpassungsstrategien mit entsprechenden Produktivitätseffekten geschaffen. Andererseits resultiert aus der Ausdehnung der Vorruhestandspraxis eine Belastung der Haushalte des Staats und der Sozialversicherungen. Da sich mit der Zeit das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben immer häufiger über Erwerbsunfähigkeitsrente oder Rente wegen Arbeitslosigkeit vollzog und schließlich fast zum Regelfall wurde, gewannen die Budgetmotive des Staats immer mehr an Bedeutung. Mit der Wiedereinführung der Erstattungspflicht nach § 128 AFG zum 1. Januar 1993, der Anhebung der gesetzlichen Altersgrenzen bzw. versicherungsmathematischen Abschläge und der Reform der BU-/EU-Renten kam es zur faktischen Auflösung des vorherigen Konsenses. Als Alternative wurden die Teilrente und die Altersteilzeitregelung eingeführt. Die Inanspruchnahme ist bisher allerdings gering, zudem sind beide Regelungen nur unzureichend koordiniert. Das „Gesetz zur Förderung eines gleitenden Übergangs in den Ruhestand" stellt auf die Arbeitszeit ab, während die Teilrente am Erwerbseinkommen ausgerichtet ist.[304])

Argumente für eine bessere Integration älterer Arbeitskräfte in das Beschäftigungssystem

Die Anhebung der gesetzlichen Altersgrenzen und die Prognosen einer alternden und schrumpfenden Erwerbsbevölkerung stellen mittel- und langfristig die jugendzentrierte Personalpolitik der Unternehmen in Frage. Im folgenden sollen einige Argumente kurz dargestellt werden, die aus a) *individueller* bzw. *gewerkschaftlicher* und b) *betrieblicher* Perspektive für eine stärkere Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer sprechen.[305])

Zu a) Ein immer niedrigeres Erwerbsaustrittsalter verleitet Unternehmen zu kurzfristig angelegten Strategien der Arbeitsintensivierung und Übernutzung von Arbeitnehmern. Dieses geht zu Lasten von deren Gesundheit. Weiterhin werden Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit verletzt, wenn Arbeitskräfte im Erwerbsleben aufgrund ihres Alters diskriminiert werden. Zudem hat die Frühverrentungsstrategie materielle Konsequenzen für die Betroffenen und führt zu zunehmender Ungleichheit. Aus individueller Perspektive hat Erwerbsarbeit neben der Einkommensfunktion auch noch weitere Funktionen, z. B. Persönlichkeitsentwicklung, soziale Kontakte oder gesellschaftliche Anerkennung.

Zu b) Die o. g. strukturellen und quantitativen Trends der Entwicklung des Arbeitsangebotes zwingen die Arbeitgeber langfristig zur Schaffung von Rahmenbedingungen, welche die leistungsorientierte Integration älterer Mitarbeiter zulassen. Eine längere Lebensarbeitszeit ermöglicht den Betrieben längere Pay-off-Perioden für Humankapitalinvestitionen, welche in der Zukunft aufgrund der Zunahme des (internationalen) Wettbewerbs an Bedeutung gewinnen werden. Ein frühzeitiges Ausscheiden Älterer

[304]) Vgl. Oswald, C. et al. (1996), S. 345.
[305]) Vgl. Frerichs, F. (1996a), S. 319.

bedeutet häufig auch den Verlust von wertvollen, schwer zu ersetzenden, betrieblichen Erfahrungen, insbesondere informeller Natur. Zuletzt sei noch einmal darauf hingewiesen, daß das Lebensalter kein unumstrittener Indikator für die Leistungsfähigkeit eines Mitarbeiters ist. Letztendlich verengen die Unternehmen das für sie relevante Arbeitskräftepotential unnötig, wenn sie Rekrutierungs- und Freisetzungsentscheidungen an das Lebensalter knüpfen.

Grundsätzlich handelt es sich hierbei um eine Dilemmasituation. Angesichts der aktuellen Arbeitsmarktsituation sind Frühverrentungsstrategien aus unternehmerischer Perspektive kurz- bis mittelfristig vorteilhaft. Auf lange Sicht ist es aufgrund sich ändernder gesamtgesellschaftlicher Rahmenbedingungen jedoch sinnvoll, die Weichen auf einen verstärkten Einsatz älterer Arbeitnehmer zu stellen. Die Kosten hierfür fielen allerdings schon heute an. Wegen der zunehmenden Arbeits- und Qualifikationsanforderungen in der Zukunft kommt der beruflichen bzw. betrieblichen Weiterbildung hierbei eine besondere Bedeutung zu.[306]) Als zweckmäßig erweist sich eine altersübergreifend angelegte betriebliche Qualifizierungspolitik, die bei den heute mittleren Jahrgängen ansetzen muß, um die strukturellen Personalprobleme der Zukunft bewältigen zu können.[307]) Hierauf wird später noch näher eingegangen.

4.3 Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Strukturwandels

Für die Zukunft wird durchweg mit einer weiteren Expansion des Dienstleistungssektors gerechnet. An diese (erwartete) Entwicklung ist – insbesondere mit Blick auf die USA – die Hoffnung geknüpft, daß sie mit kräftigen Beschäftigungsausweitungen einhergeht, die einen Rückgang der hohen Arbeitslosigkeit nach sich ziehen.[308]) Der tertiäre Sektor ist der einzige Bereich, der seit den 70er Jahren überhaupt ein Beschäftigungswachstum aufzuweisen hatte, wohingegen die Zahl der Erwerbstätigen in der Industrie und der Landwirtschaft kontinuierlich schrumpfte.[309]) Die prognostizierte Tertiarisierung der deutschen Volkswirtschaft wird jedoch nicht alle Dienstleistungsbranchen in der gleichen Weise betreffen. So geraten die klassischen Dienstleistungszweige wie Banken, Versicherungen, Handel und öffentlicher Dienst zunehmend unter Rationalisierungsdruck. Dagegen werden den sozialen, personenbezogenen und den unternehmensnahen Dienstleistungen (weiterhin) hohe Wachstums- und Beschäftigungspotentiale unterstellt.[310]) Neben Arbeitsplatzmöglichkeiten für Hochqualifizierte, z. B. im Bereich Rechts- und Wirtschaftsberatung, könnten sich auch neue Beschäftigungschancen für An- und Ungelernte ergeben.[311]) Voraussetzung für eine Ausweitung der personenbezogenen einfachen Dienstleistungen wäre, daß sie aufgrund der Veränderung von Lebensstilen wieder stärker nachgefragt und zu niedrigen Kosten angeboten würden. Dabei erscheinen die Möglichkeiten für eine Subventionierung angesichts der Entwicklung der öffentlichen Haushalte allerdings gering. Die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen (Arbeitszeitstrukturen, Qualifikationsanforderungen, Beschäftigungsform etc.) im Dienstleistungssektor unterscheiden sich zudem teilweise von denen anderer Bereiche. Vor dem Hintergrund der betrachteten Problematik stellt sich daher die Frage, ob die Tertiarisierung der Wirtschaft die Beschäftigungsmöglichkeiten älterer Arbeitnehmer eher verbessert, oder ob sich die Risiken (Arbeitslosigkeit, Einkommensverluste, Arbeitsbelastungen) für diese Gruppe durch den Dienstleistungstrend weiter erhöhen. Im folgenden sollen zunächst eine Betrachtung des Volumens und der Struktur des Dienstleistungssektors erfolgen und das (künftige) Beschäftigungspotential in diesem Bereich quantitativ geschätzt werden. Um die Chancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beurteilen zu können, muß das Leistungsprofil älterer Arbeitskräfte den Anforderungsprofilen der Arbeitsplätze in (einzelnen) Dienstleistungsbranchen gegenübergestellt werden. Dabei wird sich aus pragmatischen Gründen auf zwei typische und relevante Dienstleistungsbereiche konzentriert.[312])

Quantitative Betrachtung des Dienstleistungssektors

Die Abgrenzung des Dienstleistungssektors erfolgt nach verschiedenen Kriterien. Zu unterscheiden sind eine institutionelle und eine funktionale Untergliederung. Gemäß der *institutionellen* Differenzierung erfolgt die Zuordnung nach dem Schwerpunkt der Produktion bzw. des Dienstleistungsangebotes eines Betriebes (Unterteilung der amtlichen Statistik; 2- bzw. 3-steller). Nach der *funktionalen* Gliederung erfolgt eine Einstufung nach der Tätigkeit der betrachteten Personen (z. B. mittels Mikrozensus- oder SOEP-Daten).

Erste Hinweise auf die zukünftigen Wachstumspotentiale des Dienstleistungssektors können mittels einer Vergangenheitsbetrachtung gewonnen werden. Hierbei ist insbesondere von Interesse, ob es in den letzten Jahren gebrochene oder ungebrochene Trends gab. Die nachstehende Tabelle macht deutlich, daß es seit 1970 in den *alten Ländern* nur im Dienstleistungssektor Beschäftigungszuwächse gab.

Eine besonders hohe Beschäftigungsdynamik gab es bei den Dienstleistungen im engeren Sinne. Im betrachteten Zeitraum hat sich die Zahl der Arbeitsplätze mehr als verdoppelt. Der Trend ist zudem ungebrochen. In den anderen Teilbereichen hat sich das Wachstum dagegen abgeschwächt (Kreditinstitute und Versicherungen) oder gar ins Negative umgekehrt (Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen). Verantwortlich hierfür sind Rationalisierungsanstrengungen und (Markt-)Sättigungserscheinungen. Eine

[306]) Vgl. Tessaring, M. (1994), S. 5ff.
[307]) Vgl. Barkholdt, C./Frerichs, F./Naegele, G. (1995), S. 428ff.
[308]) Vgl. Hilbert, J. (1995), S. 17.
[309]) Döhl, V. et al. (1998), S. 33.
[310]) Vgl. Henning, K. et al. (1996), S. 161.
[311]) Vgl. Klös, H.-P. (1997), S. 33f.

[312]) Grundlage für die folgenden Ausführungen ist eine von der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" bei den Instituten ISF, München und SÖSTRA, Berlin in Auftrag gegebene Expertise, welche die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer im Dienstleistungssektor analysiert. Vgl. Döhl, V. et al. (1998).

Tabelle 4.8

Beschäftigte in Westdeutschland nach Wirtschaftsbereichen (1970 = 100)

Wirtschaftsbereich	1970	1980	1990	1995	1970 bis 1980	1980 bis 1990	1990 bis 1995
	– in v. H. –				Tsd. Personen		
Land- und Forstwirtschaft	*100*	*62*	*44*	*35*	– 859	– 408	– 194
Energie- und Wasserversorgung, Bergbau	*100*	*89*	*85*	*75*	– 58	– 27	– 51
Verarbeitendes Gewerbe	*100*	*90*	*88*	*77*	–1 023	– 162	–1 165
Baugewerbe	*100*	*92*	*82*	*85*	– 185	– 223	– 55
Handel	*100*	*105*	*111*	*116*	164	215	167
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	*100*	*108*	*113*	*110*	113	67	– 33
Kreditinstitute und Versicherungen	*100*	*126*	*149*	*159*	158	137	55
Dienstleistungen (im engeren Sinne)	*100*	*126*	*175*	*205*	953	1 834	1 128
Organisationen ohne Erwerbszweck	*100*	*140*	*115*	*185*	167	58	127
Gebietskörperschaft und Sozialversicherungen	*100*	*155*	*151*	*150*	990	8	– 86
Insgesamt	*100*	*102*	*107*	*107*	420	1 499	3

Primärer Sektor: Land-/Forstwirtschaft, Fischerei. *Sekundärer Sektor*: Energie-/Wasserversorgung und Bergbau, Verarbeitendes Gewerbe sowie Baugewerbe und *tertiärer Sektor*: Handel, Verkehr-/Nachrichtenübermittlung, Kreditinstitute/Versicherungsgewerbe, Sonstige Dienstleistungen, Organisationen ohne Erwerbscharakter/private Haushalte und Gebietskörperschaften/Sozialversicherungen.

Quelle: Döhl, V. et al. 1998 (VGR- und Mikrozensus-Daten)

genauere Analyse der Dienstleistungen im engeren Sinne zeigt, daß hier die Bereiche Rechts- und Wirtschaftsberatung sowie das Gesundheits- und Veterinärswesen besonders gewachsen sind (vgl. Tabelle 4.9). Die Beschäftigung in diesen beiden Wirtschaftszweigen stieg um 226 v. H. bzw. 143 v. H. Angesichts der sich auch in Zukunft fortsetzenden Globalisierung des Wirtschaftsgeschehens ist weiterhin mit einem expansiven Trend bei den Beratungsdienstleistungen zu rechnen. Ob allerdings auch die Gesundheitsbranche weiter kräftig wachsen wird, hängt vor allem von der Finanzierbarkeit und den Finanzierungsstrukturen der sozialen Sicherungssysteme ab.

Ein Blick auf die *neuen Länder* zeigt, daß Teile des Dienstleistungssektors neben der Bauwirtschaft (+71 v. H.) die einzigen Branchen waren, die überhaupt expandieren konnten. Von 1989 bis 1995 stieg die Beschäftigung bei den Kreditinstituten und Versicherungen um 63 v. H. und im Bereich Gastgewerbe, Wäschereien und Reinigung um 58 v. H. Auch die Beratungsdienstleistungen konnten leicht um 1 v. H. zulegen. Insgesamt dagegen sank die Beschäftigung in Ostdeutschland auf ein Niveau von 66 v. H.[313])

Weitere Rückschlüsse auf die Wachstumspotentiale des Dienstleistungssektors können mittels internationaler *Strukturvergleiche* gezogen werden, die Auskunft über einen möglichen Nachholbedarf Deutschlands geben können. Eine Gegenüberstellung erfolgt zumeist mit den USA, da dort der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft als am meisten fortgeschritten gilt. Je nachdem, ob für den Vergleich die Sektor- oder die Tätigkeitsstruktur herangezogen wird, gelangt man zu unterschiedlichen Ergebnissen:

- Im Jahr 1993 arbeiteten in den USA 72 v. H. der Beschäftigten im tertiären Sektor. In Westdeutschland waren es dagegen nur 59 v. H. und in Ostdeutschland 60 v. H.[314]) Würde für Deutschland die amerikanische Struktur zugrunde gelegt, käme man rein rechnerisch auf ein Potential von ca. 7 Millionen Beschäftigten.
- Gemessen an der Tätigkeitsstruktur gibt es dagegen in Westdeutschland nur eine geringe Dienstleistungslücke gegenüber den USA.[315]) In den USA arbeiten 76 v. H. aller Erwerbstätigen in Dienstleistungsberufen, in Westdeutschland sind es 74 v. H. Lediglich bei den Organisationstätigkeiten liegt Westdeutschland mit 5 v. H. der Beschäftigten 13 Prozentpunkte hinter den USA (18 v. H.). Eine größere Lücke von 10 Prozentpunkten gibt es dagegen für Ostdeutschland. Dort sind 66 v. H. der Erwerbstätigen in Dienstleistungsberufen beschäftigt.

Eine weitere Möglichkeit, etwaigen Nachholbedarf aufzuzeigen, sind sog. *Dichteziffern*, welche die Zahl

[313]) Vgl. Döhl, V. et al. (1998), S. 37.

[314]) Vgl. Haisken-De New, J./Horn, G. A./Schupp, J./Wagner, G. (1996), S. 223.

[315]) Vgl. Haisken-De New, J./Horn, G. A./Schupp, J./Wagner, G. (1997), S. 616.

Tabelle 4.9

Beschäftigte im Dienstleistungsgewerbe in Westdeutschland (1970 = 100)

Dienstleistungsbranche	1970	1980	1990	1995	1970–1980	1980–1990	1990–1995
	– in v. H. –				Tsd. Personen		
Gaststätten und Beherbergungsgewerbe	*100*	*109*	*166*	*183*	62	406	122
Reinigung und Körperpflege	*100*	*99*	*135*	*149*	–6	173	71
Wissenschaft, Bildung, Kunst, Publizistik	*100*	*128*	*167*	*190*	289	409	236
Gesundheits- und Veterinärwesen	*100*	*156*	*200*	*243*	455	361	354
Rechts- und Wirtschaftsberatung	*100*	*159*	*276*	*326*	240	475	203
Sonstige Dienstleistungen	*100*	*68*	*72*	*123*	–87	11	140
Dienstleistungsgewerbe insgesamt	*100*	*126*	*175*	*205*	953	1 834	1 125

Quelle: Döhl, V. et al. 1998 (VGR- und Mikrozensus-Daten)

Tabelle 4.10

Rechnerische Dienstleistungslücke Deutschlands gegenüber den EU-Ländern mit der höchsten Arbeitsplatzdichte 1995

Dienstleistungsbranche	Land mit der höchsten Arbeitsplatzdichte	Arbeitsplatzpotential
		Tsd. Personen
Handel, Instandsetzung, Reparatur	Niederlande, Österreich	725
Gastgewerbe	Österreich	886
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	Dänemark	806
Kredit und Versicherungen	Großbritannien	242
Immobilien u. unternehmensbezog. Dienstleistungen	Niederlande, Schweden	1 289
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung	Deutschland	0
Sonstige Dienstleistungen	Schweden	5 640
Dienstleistungen insgesamt	Dänemark	5 801

Quelle: IW-Trends 3/1997

der Beschäftigten in den einzelnen Branchen in Relation zur Bevölkerungsgröße stellen. Das IW kommt mittels diesem Ansatz zu einer potentiellen Dienstleistungslücke von 6,8 Millionen Arbeitsplätzen in Deutschland gegenüber den USA und 4,1 Millionen gegenüber Japan.[316]) Der Rückstand gegenüber den USA betrifft besonders die Wirtschaftszweige Handel, Restaurants und Hotels mit 3 Millionen Erwerbstätigen und die gemeinschafts- und personenbezogenen sowie die sozialen Dienstleistungen mit 2,85 Millionen Weiter gibt es in den Bereichen Kredit- und Versicherungen, Immobilien und unternehmensnahe Dienste eine große Differenz. Auch im EU-Vergleich ermittelt das IW ein Defizit von 5,8 Millionen, wobei sich Potentiale einerseits bei den anspruchsvollen unternehmensnahen Diensten und andererseits bei den „Jobs„ mit eher geringen Qualifikationsanforderungen ergeben. Demnach ist eine Polarisierung der Entwicklung im Dienstleistungssektor zu erwarten, wobei etwa die Hälfte des Beschäftigungszuwachses unter die Kategorie Einfacharbeitsplätze fallen dürfte. Insgesamt spricht manches dafür, daß ein Potential von 5 bis 7 Millionen Dienstleistungsarbeitsplätzen existiert. Jedoch besteht auch ein hohes Einsparungspotential von Arbeitsplätzen, z. B. durch die Integration von Organisation und Informationsverarbeitung.[317])

Zu beachten ist jedoch, daß sich die Beschäftigungs- und Entlohnunssysteme sowie das Qualifikationsniveau zwischen den einzelnen Ländern z. T. erheblich unterscheiden. Die Strukturen sind daher nicht uneingeschränkt übertragbar. Zudem ist zu berücksich-

[316]) Vgl. Klös, H.-P. (1997), S. 35ff.

[317]) Vgl. Thome, R. (1997), S. 125.

Tabelle 4.11

Anteil der Altersgruppen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und deren Durchschnittsalter in Deutschland 1995 nach Wirtschaftsgruppen

Wirtschaftsbereich	15 bis 29 Jahre	30 bis 49 Jahre	50 bis 64 Jahre	insgesamt	Durchschnittsalter
	– in v. H. –				Jahre
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	*31,1*	*47,7*	*21,3*	*100*	37,3
Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Bergbau	*19,5*	*57,4*	*23,2*	*100*	39,8
Verarbeitendes Gewerbe	*27,3*	*52,2*	*20,5*	*100*	37,9
Baugewerbe	*33,1*	*47,6*	*19,3*	*100*	36,5
Handel	*30,7*	*50,1*	*19,2*	*100*	37,2
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	*26,2*	*53,1*	*20,7*	*100*	38,3
Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe	*31,3*	*51,7*	*17,0*	*100*	36,8
Dienstleistungsgewerbe (im engeren Sinne)	*30,0*	*51,8*	*18,1*	*100*	37,0
Organisationen ohne Erwerbscharakter	*19,0*	*55,7*	*25,3*	*100*	40,2
Gebietskörperschaften, Sozialversicherung	*17,3*	*53,8*	*28,9*	*100*	41,3
Insgesamt	*28,0*	*51,7*	*20,3*	*100*	37,8

Quelle: Döhl, V. et al. 1998 (Daten der Bundesanstalt für Arbeit)

tigen, daß es sich bei der genannten Größenordnung von 5 bis 7 Millionen Arbeitsplätzen nicht (nur) um zusätzliche Arbeitsplätze handelt, sondern daß ein nicht unerheblicher Teil substitutiven Charakter hat, das heißt daß vorhandene Arbeitsplätze in der Industrie verloren gehen bzw. umgewandelt werden (z. B. Auslagerung von Beratungsdienstleistungen oder Forschung und Entwicklung).

Nachdem bisher das Volumen des Dienstleistungssektors bzw. einzelner Dienstleistungsbranchen Gegenstand der Betrachtungen war, stehen im folgenden *Strukturmerkmale* im Vordergrund.

Von besonderem Interesse ist die *Altersstruktur* der Beschäftigten in den einzelnen Wirtschaftsbereichen, da sich hier schon Hinweise auf mögliche Beschäftigungschancen älterer Arbeitskräfte mit Blick auf die Tertiarisierung ergeben. Eine Gegenüberstellung des Durchschnittsalters einzelner Wirtschaftsgruppen zeigt, daß in den Branchen mit hoher körperlicher Belastung das durchschnittliche Alter vergleichsweise niedrig ist (z. B. Baugewerbe, Landwirtschaft), während es im staatlichen Sektor relativ hoch ist (vgl. Tabelle 4.11).

Hinsichtlich der Altersstruktur fällt der besonders niedrige Anteil der unter 30jährigen und der besonders hohe Anteil der ab 50jährigen im öffentlichen Dienst auf. Hierfür sind (u. a.) die in Verbindung mit Sparmaßnahmen zu sehenden partiellen Einstellungsstopps auf der einen Seite und der hohe Kündigungsschutz für langjährige Beschäftigte auf der anderen Seite verantwortlich. Außerdem wirkt der Staat zunehmend einem früheren Ausscheiden der Bediensteten im öffentlichen Dienst entgegen. Dagegen ist der Anteil der jüngeren Mitarbeiter im Finanzdienstleistungsgewerbe und bei den Dienstleistungen im engeren Sinne sehr hoch und derjenige der älteren sehr niedrig. Eine genauere Betrachtung der Dienstleistungen im engeren Sinne zeigt, daß insbesondere das Reinigungs-, das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe sowie der Gesundheitssektor ein niedriges Durchschnittsalter und einen hohen Anteil junger Arbeitskräfte aufweisen. Dagegen hat der Bereich Wissenschaft und Bildung einen hohen Mittelwert und eine sehr hohe Quote Älterer. Maßgebend hierfür sind der ausbildungsbedingte späte Eintritt in das Erwerbsleben und die Kündigungsschutzregeln des öffentlichen Dienstes.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß im Dienstleistungssektor die Bereiche Bildung und Wissenschaft, Gebietskörperschaften und Organisationen ohne Erwerbscharakter ein hohes Durchschnittsalter und einen hohen Anteil älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufweisen, was insbesondere auf die hohen tarifrechtlichen Kündigungsschutzregelungen in diesen Wirtschaftszweigen zurückzuführen ist. Die Branchen Reinigung und Körperpflege, Gastronomie und Gesundheitswesen haben dagegen eine hohe Quote junger Mitarbeiter, was mit den hohen körperlichen Belastungen zusammenhängen dürfte. Rechts- und Wirtschaftsberatung setzen dagegen auf junge und mittlere Jahrgänge mit Erfahrungskompetenz. Insgesamt wird in keiner Branche des Dienstleistungssektors bevorzugt auf ältere Arbeitskräfte zurückgegriffen. Zudem gehören die Bereiche mit einem vergleichsweise hohen Anteil Älterer, z. B. der öffentliche Dienst, nicht zu den Branchen mit hohem Wachstumspotentialen.

Eine Differenzierung nach weiteren Strukturmerkmalen kann hinsichtlich des Qualifikationsniveaus, der Beschäftigungsform und der Arbeitszeit erfolgen:[318])

[318]) Vgl. Döhl, V. et al. (1998), S. 51ff.

Tabelle 4.12

Anteil der Altersgruppen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des Dienstleistungsgewerbes und deren Durchschnittsalter in Deutschland 1995 nach Wirtschaftsgruppen

Dienstleistungsbranche	15 bis 29 Jahre	30 bis 49 Jahre	50 bis 64 Jahre	insgesamt	Durchschnittsalter
	– in v. H. –				Jahre
Gaststätten und Beherbergungsgewerbe	33,4	49,8	16,9	100	36,4
Reinigung, Körperpflege	36,0	46,3	17,7	100	36,0
Wissenschaft, Bildung, Kunst, Publizistik	22,0	53,6	24,4	100	39,5
Gesundheits- und Veterinärwesen	33,9	51,5	14,6	100	35,6
Rechts- und Wirtschaftsberatung usw.	29,1	53,7	17,2	100	36,9
Sonstige Dienstleistungen	27,8	53,0	19,1	100	37,7
Dienstleistungsgewerbe insgesamt	30,0	51,8	18,1	100	37,0

Quelle: Döhl, V. et al. 1998 (Daten der Bundesanstalt für Arbeit)

- Nach dem *Qualifikationsniveau* unterscheidet sich der Dienstleistungssektor kaum gegenüber der Gesamtwirtschaft. Einzelne Dienstleistungsbranchen weisen jedoch einen sehr hohen Anteil an- und ungelernter Arbeitskräfte (z. B. Gastgewerbe, Wäscherei, Reinigung) auf, während andere sehr viele Angestellte und Beamte für qualifizierte Tätigkeiten beschäftigen (Finanzdienstleister, Wissenschaft und Bildung, Gesundheitswesen). Auswertungen des IAB-Betriebspanels lassen darauf schließen, daß in naher Zukunft im tertiären Sektor sowohl einfache als auch anspruchsvolle Tätigkeiten nachgefragt werden. Das Qualifikationsniveau stellt daher keine generelle Hürde für die Beschäftigungschancen Älterer dar. Allerdings müßte der Zugang zu beruflicher Weiterbildung gefördert werden.
- Hinsichtlich der *Beschäftigungsform* sind im Dienstleistungssektor häufig Nichtnormarbeitsverhältnisse,[319]) vor allem geringfügige Beschäftigung, vertreten. Globalisierung und wachsender Konkurrenzdruck führen dazu, daß sowohl Kostensenkungspotentiale ausgenutzt als auch hohe Qualität und umfassender Service angeboten werden müssen. Viele betriebliche Funktionen werden deshalb ausgelagert und selbständigen Unternehmen übertragen. Für die Zukunft zeichnet sich folgendes Beschäftigungsmodell ab: „ein insgesamt geringer werdendes Volumen der Arbeit, eine höhere Qualität von Arbeit, ein größerer Dienstleistungscharakter der Arbeit in allen Sektoren, eine stärker projekt- und weniger funktional bezogene Arbeit, Unterbrechungen in der Lebensarbeitszeit, eine höhere Flexibilität und Mobilität von Arbeit und eine Vielfalt, Variabilität und Individualisierung von Beschäftigungsformen".[320]) Für die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben diese Entwicklungen ambivalenten Charakter. Auf der einen Seite nehmen die Gestaltungsspielräume zu, auf der anderen Seite wachsen auch der Leistungsdruck, das Risiko und die Selbstverantwortung. Nicht alle werden von diesen neuen Anforderungen profitieren.
- Hinsichtlich der Flexibilität von *Arbeitszeitstrukturen* kommt dem Dienstleistungssektor eine Vorreiterrolle zu. Während das IAB-Betriebspanel für das Jahr 1996 für die deutsche Volkswirtschaft insgesamt eine Quote von 19 v. H. Teilzeitbeschäftigten an allen Beschäftigten ausweist, sind es für den tertiären Sektor 26 v. H., für die Dienstleistungen im engeren Sinne sogar 32 v. H. Auch Gleitzeitarbeit und versetzte Arbeitszeitmodelle sind häufiger vertreten als in der Gesamtwirtschaft (25 v. H. versus 22 v. H.). Dagegen haben Überstunden und Schichtarbeit eine geringere Bedeutung. Für älterer Arbeitskräfte sind dies eher günstige Rahmenbedingungen, da sie die Möglichkeit haben, das Arbeitsvolumen ihren Wünschen anzupassen.

Im folgenden sollen nun stärker qualitative Aspekte in den Vordergrund gestellt werden.

Spezifische Ressourcen älterer Arbeitskräfte

Zunächst sei angemerkt, daß das häufig vorzufindende Verständnis von Leistungsfähigkeit stark auf tayloristische, industrielle Arbeitsprozesse zugeschnitten ist. Dabei werden vor allem physische Eigenschaften des Menschen in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt. In diesem Zusammenhang ist dann auch das „Defizit-Modell" des Alterns zu sehen, welches ein biologisch bedingtes Nachlassen der Leistungsfähigkeit Älterer annimmt. Diese Perspektive vernachlässigt aber, daß die Leistungsfähigkeit eines Individuums im Kontext mit den konkreten Arbeitsbedingungen, den Qualifikationsanforderungen, den Arbeitszeitstrukturen etc. des jeweiligen

[319]) Vgl. auch Kap. 1.1.4.
[320]) Vgl. Döhl, V. et al. (1998), S. 57 f.

Arbeitsplatzes zu sehen ist und daß sie damit auch gestalterisch beeinflußbar ist. Zudem zwingen Veränderungen der Arbeitszusammenhänge zu einer inhaltlichen Erweiterung des Leistungsbegriffes. Im „Defizit-Modell" vernachlässigte Eigenschaften, wie Erfahrungswissen, Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit, soziale Kompetenz, gewinnen in zunehmend durch Teamarbeit gekennzeichneten Arbeitsprozessen an Bedeutung. Bei diesen neuen Anforderungen an die Arbeitskräfte haben Ältere zumindest keine Nachteile gegenüber Jüngeren. Obwohl dies durchaus bekannt ist, bleibt die betriebliche Personalpolitik überwiegend jugendzentriert. Dies mag damit zusammenhängen, daß viele Unternehmen das traditionelle Leistungsverständnis zur problemloseren Durchsetzung von Personalabbaustrategien nutzen und daß durch das vorzeitige Ausscheiden der älteren Arbeitskräfte die Notwendigkeit zur Schaffung altersgerechter Arbeitsplatzbedingungen und zu vermehrter Qualifizierung (teilweise) entfällt.

Im folgenden wird versucht, spezifische Leistungsstärken und -schwächen älterer Menschen anhand der Ressourcen körperliche und geistige Leistungsfähigkeit, Qualifikation und Mobilität/Flexibilität zu identifizieren.

- Häufig wird davon ausgegangen, daß die *körperliche Leistungsfähigkeit* mit zunehmendem Alter zurückgeht. Angeführt werden abnehmende Muskelkraft, verminderte Beweglichkeit, Ausdauer, Schnelligkeit, eingeschränkte Sinneswahrnehmungen usw. Als Beleg für die schwindende physische Leistungskraft Älterer werden empirische Kennzahlen wie Krankenstand, Schwerbehinderungen und Frühinvalidität herangezogen. Diese Sichtweise läßt aber die Frage offen, inwiefern die (meist in Laboruntersuchungen) festgestellten Unterschiede biologisch bedingt sind oder aber ob sie aus Belastungen des bisherigen Arbeitslebens herrühren. Zudem könnten andere Leistungsmerkmale genannt werden, die sich mit zunehmendem Alter der Erwerbspersonen positiv verändern, z. B. Geübtheit in motorischen Abläufen.[321]) Auch gibt es Unterschiede zwischen den einzelnen Menschen, und die konkreten Anforderungen des Arbeitsplatzes werden nicht berücksichtigt. Durch Prävention und Trainingsmaßnahmen kann zudem ein hohes Leistungsniveau gehalten werden.[322])
- Noch problematischer ist die Einschätzung der *geistigen Leistungsfähigkeit* älterer Menschen, da es sich hierbei um einen äußerst komplexen Sachverhalt handelt. Folgende Merkmale werden zur Bestimmung des kognitiven Potentials herangezogen: Psychomotorik, Intelligenz, Aufmerksamkeit, Gedächtnis und Lernen sowie Motivation und Flexibilität.[323]) Weniger noch als bei den körperlichen Eigenschaften lassen sich hier altersspezifische Unterschiede feststellen. Tendenziell können Vorteile Älterer bei den sozialen, personenbezogenen Fähigkeiten (Kommunikationsfähigkeit, Teamfähigkeit etc.) und Nachteile bei der Geschwindigkeit der Aneignung und der Verarbeitung neuen Wissens (fluide Intelligenz) ausgemacht werden. Aber auch hier existiert eine hohe Variationsbreite zwischen den einzelnen Menschen, und der Einfluß auf die konkrete Arbeit ist nicht nachweisbar. Insgesamt kann daher die Diskriminierung älterer Arbeitskräfte nicht mittels geringerer physischer und psychischer Leistungsfähigkeit legitimiert werden, vielmehr scheint sie Teil von betrieblichen Kostensenkungsstrategien zu sein. Es zeigt sich aber, daß Ältere die Vorurteile teilweise selbst teilen. Die Folge können negative Rückkopplungseffekte durch psychosomatische Leistungseinbußen sein.
- Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben zudem ein höheres *Qualifikationsrisiko* (siehe Kapitel 4.2), dem jedoch teilweise durch Bildungsaktivitäten entgegengewirkt werden kann.[324]) Allerdings folgt alleine aus einer möglicherweise erfolgreichen Bekämpfung des Qualifikationsrisikos noch keine Verbesserung der Beschäftigungschancen älterer Menschen. Dies ist zwar die notwendige, aber noch nicht die hinreichende Bedingung.
- Ältere Arbeitskräfte weisen in der Regel eine niedrigere *betriebliche* und *räumliche Mobilität* auf. Für die Zukunft ist aber damit zu rechnen, daß sich auch im tertiären Sektor die räumlichen Gegensätze verstärken werden. Dies betrifft insbesondere moderne Bereiche, wie Softwareentwicklung oder Medien. An die Beschäftigten in diesen Branchen werden demnach hohe Mobilitätserwartungen gestellt, „die von sozial ungebundenen, karriereorientierten, am Beginn ihrer Berufslaufbahn stehenden Erwerbspersonen strukturell eher eingelöst werden (können) als von anderen" (Döhl, V. et al. 1998, S. 98). Hinsichtlich der *zeitlichen* Dimension weisen Frauen eine höhere Flexibilität auf als Männer.[325]) Wenn der Dienstleistungssektor auch zukünftig auf der Basis flexibler Beschäftigungsverhältnisse expandieren sollte, könnten (ältere) Frauen hier verstärkt Beschäftigungsmöglichkeiten finden. Allerdings handelt es sich hierbei wiederum eher um die sog. „bad jobs".

Arbeitsplatzprofile zweier ausgewählter Dienstleistungsbranchen

Im folgenden sollen die Arbeits- und Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer im Dienstleistungssektor kurz anhand zweier ausgewählter Tätigkeitsfelder, den EDV-Fachkräften und den Pflegeberufen, skizziert werden. Die genannten Berufe zählen zu den unternehmens- bzw. personenbezogenen Zweigen, die besonders gute Wachstumsperspektiven haben und die typisch für den tertiären Bereich sind.[326])

1. Der Bereich *Software-* und *Computerserviceleistungen* mit etwa 300 000 Beschäftigten steht für

[321]) Vgl. Buck, H./Reif, A. (1997), S. 167.
[322]) Vgl. Wachtler, G. et al. (1997), S. 26.
[323]) Vgl. ebd.

[324]) Siehe auch Barkholdt, C./Frerichs, F./Naegele, G. (1995), S. 426f.
[325]) Ein Teil der Frauen akzeptiert die reduzierte Stundenzahl jedoch eher gezwungenermaßen.
[326]) Vgl. Döhl, V. et al. (1998), S. 103ff.

qualifizierte unternehmensbezogene Dienstleistungen. Es handelt sich hierbei um eine stark expandierende Branche. Die Arbeitsplatzchancen für EDV-Fachleute waren in der Vergangenheit, mit Ausnahme einer Schwächephase zu Beginn der 90er Jahre, vergleichsweise günstig. Die Arbeitsbelastung wird wegen des hohen Konkurrenzdrucks, der harten Zeit- und Kostenvorgaben, dem umfangreichen Aufgabenspektrum usw. als sehr groß eingestuft.

- *Für* eine Beschäftigung Älterer im EDV-Bereich spricht die erwartete Expansion der Branche und die weiterhin zunehmende Bedeutung der IuK-Technologien. Positiv könnte sich auch die Zunahme des Gewichtes „berufsfremder" und „extrafunktionaler" Qualifikationen und Kompetenzen (z. B. Wissen über die Organisation von Geschäftsprozessen bzw. Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit) auswirken. Die in diesem Wirtschaftszweig hohe Flexibilität der Arbeitszeitstrukturen könnte den spezifischen Wünschen älterer Arbeitskräfte ebenfalls entgegenkommen. Allerdings geht sie auch einher mit dem Risiko der Verdrängung in „bad jobs".
- *Dagegen* spricht die (zunächst noch) zunehmende Konkurrenz durch jüngere qualifizierte Arbeitsanbieter. Auch die sehr hohen Erwartungen an räumliche und zeitliche Flexibilität entspricht nicht unbedingt den spezifischen Ressourcen Älterer. Permanente Neuerungen zwingen zudem zu kontinuierlicher Weiterbildung. Empirisch zählen ältere Menschen (bisher) aber eher zu den weiterbildungsfernen Personengruppen. Zuletzt sei noch darauf verwiesen, daß die Branche einen hohen Anteil von Kleinbetrieben aufweist, in denen gewöhnlich schlechtere Beschäftigungsbedingungen herrschen als in Großbetrieben.

2. Das Gesundheits- und Veterinärswesen ist mit ca. 1,9 Millionen Beschäftigten nach dem Einzelhandel der zweitgrößte Dienstleistungsbereich und nach den Beratungsdienstleistungen die am zweitstärksten expandierende Dienstleistungsbranche. Die *Pflegekräfte* stellen hier die größte Berufsgruppe und sind zudem direkt von den demographischen Veränderungen betroffen. Die Arbeitsmarktbedingungen sind einerseits durch eine hohe Zahl offener Stellen und andererseits dennoch durch eine nennenswerte Zahl arbeitsloser Pflegekräfte, insbesondere Helferinnen und Helfer, gekennzeichnet. Hinsichtlich der konkreten Arbeitsbedingungen fallen insbesondere die hohen physischen und psychischen Belastungen auf.

   - *Für* Beschäftigungschancen älterer Arbeitsanbieter im Pflegebereich sprechen der erwartete wachsende Bedarf an Pflegepersonal und die hohe Zahl offener Stellen („Pflegenotstand"). Die Arbeitgeberseite reagiert hierauf z. T. mit einer Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, was dem besonderen Leistungsprofil älterer Arbeitskräfte entgegenkommt. Die Ausdifferenzierung des Pflegeangebotes in Verbindung mit neuen Formen der Arbeits- und Arbeitszeitorganisation und Konzepte der ganzheitlichen, patientenorientierten Pflege eröffnen Einsatzmöglichkeiten, die den Bedürfnissen und Fähigkeiten Älterer entsprechen.
   - *Nachteilig* könnten sich Finanzierungsengpässe, Kostendruck und höherer Konkurrenzdruck auf die Beschäftigungschancen im Gesundheitswesen auswirken. Die damit möglicherweise einhergehenden Rationalisierungs- und Reorganisationsbemühungen könnten zu einer Polarisierung in qualifizierte und angelernte Kräfte führen, was Verschlechterungen der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen für Ältere zur Folge hätte. Das sich jetzt schon abzeichnende regionale Auseinanderfallen von Pflegeangebot und -nachfrage könnte zusätzliche Anforderungen an die räumliche Mobilität der Pflegekräfte stellen. Vor allem die möglicherweise auch in Zukunft weiter existierenden körperlichen Belastungen sprechen gegen zunehmende Beschäftigungsmöglichkeiten älterer Menschen in Pflegeberufen.

Schlußbemerkungen

Die Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen vor dem Hintergrund folgender gesamtwirtschaftlicher Trends beurteilt werden: Auch auf mittlere Sicht wird es eine erhebliche Beschäftigungslücke geben (vgl. auch Kapitel 3), die einzelne Berufsgruppen unterschiedlich betrifft. Der tertiäre Sektor expandiert zwar voraussichtlich, den Zuwächsen im Dienstleistungsbereich stehen aber Beschäftigungsverluste im primären und sekundären Sektor gegenüber. Die Arbeitsplatzprofile einzelner Dienstleistungsberufe unterscheiden sich z. T. erheblich voneinander. Erwartet wird eine „heterogene, tendenziell polarisierende Arbeitsplatzstruktur" im tertiären Sektor.[327]) Die Expansion des Dienstleistungssektors geht zudem mit einer anhaltenden Entstandardisierung der Beschäftigungsverhältnisse einher. Das Arbeitsvolumen wird sich weiter verringern. Zu befürchten ist, daß es auch in Zukunft „Verteilungsprobleme" am Arbeitsmarkt geben wird und ältere Arbeitskräfte, wenn sie denn durch den Dienstleistungstrend profitieren, eher Beschäftigungschancen in den Teilarbeitsmärkten mit geringen Qualifikationsanforderungen, niedrigem Entgelt etc. haben. Die (Arbeitsplatz-)Chancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einer Dienstleistungsgesellschaft können aber durch Qualifizierungsmaßnahmen, Arbeitsschutz und Gesundheitsvorsorge verbessert werden. Hier ist die betriebliche Personalpolitik mit integrativen Konzepten gefragt (vgl. auch Kapitel 4.4). Möglichkeiten bietet der tertiäre Sektor auch für ältere Existenzgründer, z. B. als Anbieter von pflegerischen, hauswirtschaftlichen oder gärtnerischen Tätigkeiten.

4.4 Herausforderungen des veränderten Arbeitskräfteangebotes an die betriebliche Personalpolitik

Die aktuell in den Betrieben vorherrschende Personalpolitik kann als altersselektiv und jugendzentriert

[327]) Arbeitsplätze sowohl für (Hoch-)Qualifizierte als auch für Geringqualifizierte. Vgl. Döhl, V. et al. (1998), S. 141.

charakterisiert werden. Zunehmender Wettbewerbsdruck zwingt die Unternehmen zu Kostensenkung, Personalabbau und Produktivitätssteigerungen. Verlierer dieser Strategien sind besonders die älteren Arbeitnehmer, denen im Vergleich zu den jungen und mittleren Altersgruppen höhere (Arbeits-)Kosten und eine niedrigere Wertschöpfung unterstellt werden, obwohl das Phänomen der altersspezifischen Leistungsfähigkeit sehr viel differenzierter zu sehen ist[328]) und noch keine verläßlichen Informationen über altersspezifische Arbeitskosten verfügbar sind. Bei Einstellungen und dem Zugang zu betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen wirkt sich zunehmendes Alter ungünstig aus. Der in vielen Branchen umfassende Kündigungsschutz für ältere Arbeitnehmer verhindert zwar, daß diese als erste von Entlassungen betroffen sind, statt dessen gingen aber vor allem Großunternehmen den „Umweg" über Frühverrentungsmaßnahmen. Mittel- und längerfristig werden sich jedoch die Personalstrukturen in den Betrieben – auch in anderen EU-Ländern – grundlegend verändern müssen, da 1. sich die Strategien der Frühverrentung und vorzeitigen Ausgliederung nicht fortsetzen lassen, 2. der demographische Wandel sich auf das Erwerbspersonenpotential auswirken wird und 3. aufgrund von Reformen in den Alterssicherungssystemen eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit abzusehen ist.[329]) Im folgenden soll zunächst kurz dargestellt werden, wie das Arbeitskräftepotential und die Erwerbstätigen in der Vergangenheit gealtert sind und welche Veränderungen für die Zukunft zu erwarten sind. Es folgt eine Einschätzung der hieraus resultierenden Konsequenzen und Herausforderungen für die betriebliche Personalpolitik, einmal aus dem Blickwinkel von Personalverantwortlichen selbst und ein andermal aus wissenschaftlicher Perspektive.

Die bisherige und zukünftige Alterung des Arbeitskräftepotentials

Das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird in den kommenden Jahren aufgrund des Geburtenrückgangs und der sich erhöhenden Lebenserwartung ansteigen. Gleichzeitig wird der Anteil der Älteren an der Gesellschaft stark zunehmen. Hieraus kann aber nicht automatisch auf eine gleichgerichtete Entwicklung bei den Erwerbstätigen geschlossen werden. Die Entwicklung des Alters der Bevölkerung und der Erwerbstätigen ist zwar eng miteinander verknüpft, es existieren allerdings Faktoren, die den strengen Zusammenhang teilweise aufweichen:[330])

- der Umfang und die Altersstruktur der Zuwanderer,
- das Erwerbsverhalten der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter,
- die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und
- die Arbeitsmarktsituation.

Tabelle 4.13 beschreibt die unterschiedliche Entwicklung der Alterung für die Bevölkerung insgesamt, für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) und für die Erwerbstätigen. Während die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter für das (maximale) Arbeitsangebot steht, entsprechen die Erwerbstätigen im wesentlichen der Arbeitsnachfrage.

Für die alten Länder ist deutlich erkennbar, daß das durchschnittliche Alter der Gesamtbevölkerung seit 1960 wesentlich stärker angestiegen ist als das der Erwerbstätigen. Die Unternehmen sahen sich bisher also im relativ geringen Maße gezwungen, auf ältere Arbeitskräfte zurückzugreifen, wenngleich die Bevölkerung insgesamt relativ stark alterte. Verantwortlich hierfür ist neben der Arbeitsmarktsituation das mehr oder weniger konstante Durchschnittsalter der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Von der Angebotsseite des Arbeitsmarktes gab es demnach nur geringen Druck, auf ältere Mitarbeiter zurückzugreifen. Seit Mitte der 80er Jahre ist allerdings auch das durchschnittliche Alter der Erwerbstätigen etwa in gleichem Maße gestiegen wie das der Gesamtbevölkerung. In den neuen Ländern verlief die Entwicklung der Alterung in den 90er Jahren dramatischer als in den alten. Sehr viel stärker als in Westdeutschland kam es dort zu einer Alterung der Bevölkerung (1,6 versus 0,3 Jahre zwischen 1990 und 1994); dagegen blieb das Durchschnittsalter der Beschäftigten praktisch konstant. Hinter dieser Entwicklung verbergen sich einerseits Wanderungsbewegungen und andererseits die extensive Nutzung von Vorruhestandsmöglichkeiten.

Zur Darstellung der zukünftigen Entwicklung soll hier kurz auf eine Projektion des Durchschnittsalters der Bevölkerung und der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter bis zum Jahr 2040 zurückgegriffen werden, die auf Modellrechnungen des BMI und Angaben des Statistischen Bundesamtes aufbaut.[331]) Diese kommt zu dem Ergebnis, daß die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwar ebenfalls älter wird, allerdings im wesentlich geringeren Maße als die Gesamtbevölkerung. Dies ist zum einen auf die Altersstruktur der inländischen Bevölkerung und zum anderen auf die Zahl und die Altersverteilung der Zuwanderer zurückzuführen. Von der Angebotsseite des Arbeitsmarktes sind demnach Entwicklungen zu erwarten, welche die Alterung der Beschäftigten zumindest abschwächen. Die für die Zukunft befürchtete „Überalterung" der Belegschaften könnte demnach weitaus weniger dramatisch ausfallen als z. T. angenommen wird. Allerdings bleibt langfristig immer noch ein gravierender Anstieg des Durchschnittsalters des Erwerbspersonenpotentials von 2 bis 3 Jahren, hinter dem sich zudem umfassende Altersstrukturverschiebungen verbergen.[332]) Zuletzt sei noch darauf verwiesen, daß der Alterungsprozeß des Arbeitskräftepotentials kontinuierlich verläuft und daher die Gefahr besteht, daß er unterschätzt oder gar übersehen wird.[333])

[328]) Vgl. Uepping, H. (1997), S. 166ff.
[329]) Vgl. Hardes, H.-D./Mall, J. (1993), S. 15.
[330]) Vgl. Wahse, J./Schaefer, R. (1997), 17ff.
[331]) Vgl. Döhl, V. et al. (1998), A-7.
[332]) Vgl. Döhl, V. et al. (1998), A-8.
[333]) Vgl. Thon, M. (1995), S. 298.

Tabelle 4.13

Entwicklung des Durchschnittsalters der Bevölkerung insgesamt und im erwerbsfähigen Alter sowie der Erwerbstätigen von 1960 bis 1994

Jahr	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1994
	alte Länder							
Bevölkerung insgesamt	35,6	36,0	36,2	36,9	38,5	38,6	39,6	39,9
	(100,0)	(101,1)	(101,7)	(103,7)	(108,1)	(108,4)	(111,2)	(112,1)
Bevölkerung im erwerbsf. Alter	38,9	39,2	38,9	38,3	38,1	38,7	39,0	39,6
	(100,0)	(100,8)	(100,0)	(98,5)	(97,9)	(99,5)	(100,3)	(101,8)
Erwerbstätige	37,2	38,4	38,6	37,9	37,7	37,9	38,3	39,2
	(100,0)	(103,2)	(103,8)	(101,9)	(101,3)	(101,9)	(103,0)	(105,4)
	neue Länder							
Bevölkerung insgesamt	–	–	–	–	–	–	37,9	39,5
	–	–	–	–	–	–	(100,0)	(104,2)
Bevölkerung im erwerbsf. Alter	–	–	–	–	–	–	39,3	39,8
	–	–	–	–	–	–	(100,0)	(101,3)
Erwerbstätige	–	–	–	–	–	–	38,1[1]	38,2
	–	–	–	–	–	–	(100,0)	(100,3)

Werte in Klammern geben die Entwicklung gegenüber 1960 (alte Länder) bzw. 1990 (neue Länder) an.

[1]) 1991.

Quelle: Wahse, J./Schaefer, R. 1997, eigene Berechnungen

Handlungsbedarf für die betriebliche Personalpolitik: die Perspektive der Personalverantwortlichen

Zunächst soll der Istzustand der betrieblichen Personalpraxis in knapper Form exemplarisch anhand der Ergebnisse einer Umfrage unter Produktions- und Personalleitern von Betrieben der Metall- und Automobilindustrie dargestellt werden. Die Studie kommt hinsichtlich der heutigen Praxis des Einsatzes älterer Arbeitnehmer zu den folgenden Resultaten:[334])

- Der Personalplanungshorizont in den untersuchten Betrieben beträgt maximal 5 Jahre.
- Die Einstellungspolitik ist jugendzentriert.
- Viele Betriebe halten es für unrealistisch, daß ihre Mitarbeiter in arbeitsteiligen Produktionssystemen bis zum gesetzlichen Rentenalter tätig sind.
- Es existieren kaum altersspezifische Arbeitsplätze bzw. sog. Schonarbeitsplätze.
- Der Altersdurchschnitt der Mitarbeiter wird im Zuge von Rationalisierungsmaßnahmen häufig über Frühverrentungsmaßnahmen und Aufhebungsverträge gesenkt.
- Die Personalentwicklung konzentriert sich vorwiegend auf die jüngeren Mitarbeiter, wobei das 45. Lebensjahr offensichtlich eine Schallmauer für die Teilnahme an betrieblicher Weiterbildung darstellt.
- Probleme mit der Integration älterer Arbeitnehmer gibt es bei der Einführung von Gruppenarbeit. Die Betriebe reagieren hierauf mittels der Bildung altersgemischter Gruppen, damit das Erfahrungswissen der Älteren erhalten bleibt.

Diese Umfrageergebnisse verdeutlichen, daß viele Betriebe derzeit nur ein geringes Interesse an einer Ausdehnung der Beschäftigung älterer Mitarbeiter haben. Als hemmende Faktoren für den Einsatz Älterer werden vor allem das schlechtere formale Qualifikationsprofil sowie der krankheits- und arbeitsbedingte Verschleiß genannt.[335]) An diesen Nachteilen setzen dann auch Vorschläge für Gestaltungsoptionen an, auf die später noch eingegangen wird.

Werden Personalverantwortliche in den Betrieben auf mögliche Konsequenzen des sich in Zukunft abzeichnenden demographischen Wandels für die Personalpolitik angesprochen, dann zeigt es sich, daß die Alterung der Erwerbsbevölkerung zwar erkannt, aber nicht als ein dramatischer Prozeß bewertet wird, mit dem sich die Unternehmen heute schon intensiv auseinandersetzen müßten.[336]) Diese Problematik ist dann auch in keiner Form im Personalwesen institutionalisiert, d. h. es gibt keine spezifischen personalplanerischen Aufgabenfelder und Arbeitsgruppen,

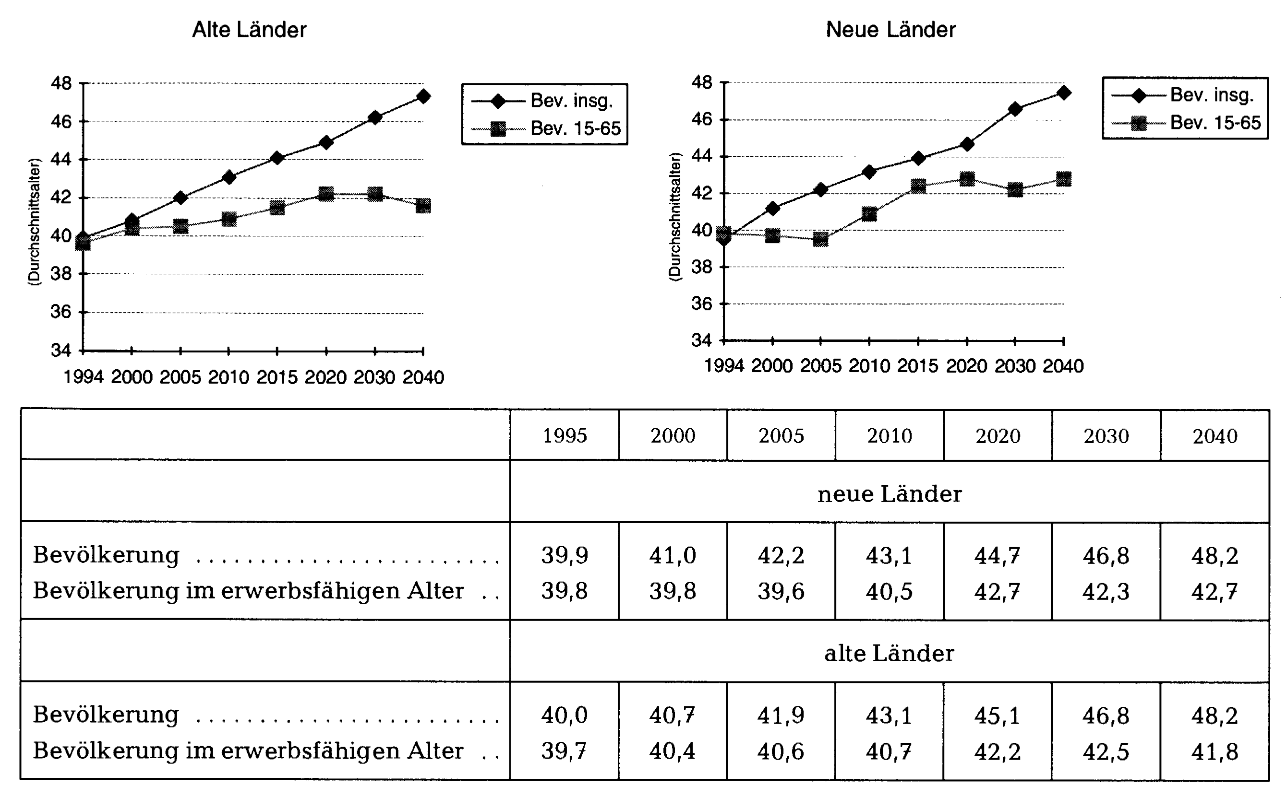
[334]) Vgl. Buck, H./Reif, A. (1997), S. 166ff.

[335]) Vgl. Buck, H./Reif, A. (1997), S. 168.

[336]) Vgl. Huber, A. (1997b), S. 21ff.

Abbildung 4.3

Voraussichtliche Entwicklung des Durchschnittsalters der Bevölkerung insgesamt und im erwerbsfähigen Alter bis zum Jahr 2040 (alte und neue Länder)



	1995	2000	2005	2010	2020	2030	2040
	neue Länder						
Bevölkerung	39,9	41,0	42,2	43,1	44,7	46,8	48,2
Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	39,8	39,8	39,6	40,5	42,7	42,3	42,7
	alte Länder						
Bevölkerung	40,0	40,7	41,9	43,1	45,1	46,8	48,2
Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter	39,7	40,4	40,6	40,7	42,2	42,5	41,8

Anmerkung: Werte für 2015, 2025, 2035 basieren auf linearer Interpolation.
Quelle: SÖSTRA, 1998

die sich mit der Alterung des Arbeitskräftepotentials beschäftigen.[337]) Hinzu kommt, daß die Personalplanung in den meisten Betrieben nicht langfristig ausgerichtet ist. Insbesondere in Klein- und Mittelbetrieben ist sie eher Teil des Tagesgeschäftes.

Die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer wird nicht grundsätzlich abgelehnt, vielmehr erfolgt eine differenzierte Beurteilung nach zahlreichen weiteren Kriterien, z. B. Leistungs- und Gesundheitsanforderungen des Arbeitsplatzes, Flexibilität und Lernbereitschaft der Arbeitnehmer sowie der Unternehmenskultur.[338]) Allerdings wird die Aussicht, in Zukunft mit einem steigenden Anteil älterer Arbeitskräfte produzieren zu müssen, eher als eine Bedrohung der noch als „zufriedenstellend" oder „gut" beurteilten betrieblichen Altersstruktur angesehen. Kritisiert werden in dieser Hinsicht besonders die Einschränkungen der Vorruhestandsmöglichkeiten. Zu beobachten ist aber auch, daß Arbeitgeber mittlerweile ihre Haltung gegenüber der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer überdenken und teilweise zu positiven Beurteilungen gelangen. Die Argumente hierfür sind Rentabilität von Humankapitalinvestitionen, Fachkräftemangel, Ausweitung und Differenzierung des Rekrutierungspotentials sowie die Berücksichtigung demographischer Veränderungen.[339])

Mögliche (vorausschauende) Gestaltungsoptionen im Rahmen der Personalentwicklung, der Arbeitsorganisation etc. zur Bewältigung der zu erwartenden demographischen Herausforderungen wurden bisher weitgehend ignoriert, zumal die aktuellen personalpolitischen Probleme eher eine Reduzierung des Anteils älterer Arbeitnehmer nahelegen. Ansatzpunkte, das Problem Demographischer Wandel gestalterisch anzugehen, werden am ehesten in altersspezifischen Arbeitszeitregelungen und Formen des Übergangs in den Ruhestand gesehen.[340])

Es gibt jedoch auch heute schon einzelne Betriebe, die Qualifizierungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen speziell für ältere Arbeitnehmer durchführen.[341]) Hierbei stützt man sich insbesondere auf praxisnahe und erfahrungsbezogene Lernkonzepte, die den speziellen Bedürfnissen Älterer entgegenkommen. Zwar läßt sich kein eindeutiger Trend hinsichtlich der Alterszusammensetzung der Maßnahmeteilnehmer erkennen, es deuten sich jedoch Vorteile von Arbeitsgruppen mit einer altersheterogenen Struktur

[337]) Vgl. Huber, A. (1997a), S. 6.
[338]) Vgl. ebd., S. 9.
[339]) Vgl. Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (1997), S. 6.
[340]) Vgl. Huber, A. (1997a), S. 14.
[341]) Vgl. Frerichs, F./Naegele, G. (1996), S. 167ff.

an, da hierdurch eine Stigmatisierung unterbleibt und gleichzeitig ein Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen Altersgruppen möglich ist. Allerdings sind die angesprochenen Maßnahmen selten langfristiger Natur, meist handelt es sich um Ad-hoc-Aktivitäten, die eher defizitorientiert sind und im Zusammenhang mit Rationalisierungsmaßnahmen oder der Einführung neuer Technologien stehen. Nach Branchen dominiert der Maschinenbau, wohingegen das Baugewerbe und der Großhandel nicht und der öffentliche Sektor kaum vertreten sind. Da Klein- und Mittelbetriebe selten die Mittel für umfangreiche Personalentwicklungsmaßnahmen besitzen, finden sich Beispiele zudem eher in Großbetrieben. Weiterhin ist festzustellen, daß sich die Integrationsbemühungen schwerpunktmäßig auf die Gruppe der qualifizierten, männlichen, älteren deutschen Facharbeiter, also nicht auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, konzentrieren.[342])

Handlungsbedarf für die betriebliche Personalpolitik: die wissenschaftliche Perspektive

Im Gegensatz zu dem kurz- bis mittelfristigen Planungshorizont der betrieblichen Personalpolitik wird die Thematik „demographischer Wandel und Personalpolitik" in der wissenschaftlichen Literatur stärker unter langfristigen Aspekten betrachtet. Bezogen auf die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer wird darauf hingewiesen, daß entgegen der aktuell vorherrschenden Ausgliederungsstrategien der Unternehmen, diese in Zukunft stärker auf ältere Arbeitskräfte zurückgreifen werden müssen, da demographisch bedingt der Anteil Älterer am Arbeitskräftepotential ansteigen wird und zudem die Altersgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung nach hinten verschoben werden.[343]) Allerdings wird ebenfalls auf die Möglichkeit hingewiesen, daß es aufgrund konstanter Zuwanderungsmöglichkeiten, kontinuierlicher Erhöhung der Frauenerwerbsquote, Mobilisierungsmöglichkeiten der Stillen Reserve und der bereits heute existierenden hohen Arbeitslosigkeit auch in Zukunft nicht zu einer Arbeitskräfteknappheit kommen wird. Aber selbst nach diesem Szenario wird das Durchschnittsalter der Belegschaften steigen.[344]) Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden veränderten Alterszusammensetzung des Erwerbspersonenpotentials ist es daher notwendig, den Arbeitsprozeß so zu gestalten, daß längeres Arbeiten möglich wird.[345]) Aus der Sichtweise der Betriebe lassen sich die Bedenken bezüglich einer zunehmenden Alterserwerbstätigkeit im wesentlichen in zwei Argumenten zusammenfassen.

1. Es wird befürchtet, daß die *Leistungsfähigkeit* bzw. die *Arbeitsproduktivität* älterer Arbeitskräfte geringer ist als diejenige von jüngeren. Ein Problem wird z. B. darin gesehen, daß ältere Belegschaften weniger innovativ sein könnten.[346]) Des weiteren ist die Leistungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer häufig durch gesundheitliche Probleme beeinträchtigt, die nicht selten auf einseitige physische und psychische (Dauer-)Belastungen während des Arbeitslebens zurückzuführen sind.

2. Ein weiterer Nachteil wird in höheren (Arbeits-) *Kosten* älterer Mitarbeiter gesehen. Hierzu tragen häufig vorzufindende Senioritätselemente in Tarifverträgen (z. B. höheres Entgelt, mehr Urlaub, geringere Arbeitszeit) sowie höhere Krankheits- und Kündigungsschutzkosten bei.[347])

Sicherlich ist davon auszugehen, daß das Argument nachlassender Produktivität – zumindest teilweise – auf altersspezifischen Zuschreibungsmustern beruht, denen das (fälschlicherweise) immer noch weit verbreitete Defizit-Modell zugrunde liegt (hierauf wurde schon in Kapitel 2.2 eingegangen). Auch steht der empirische Nachweis des Kostenargumentes noch aus.[348]) Dennoch setzen Vorschläge zur Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen älterer Arbeitnehmer im wesentlichen an den beiden o. g. Bezugspunkten an. Folgende Gestaltungsoptionen werden für die betriebliche Personalpolitik diskutiert:[349])

– *Qualifizierungskonzepte für ältere Arbeitnehmer:*

Produktivität, Innovations- und Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter stehen im direkten Zusammenhang mit deren Qualifikation(en). Der (beruflichen) Weiterbildung kommt daher eine herausragende Bedeutung im zunehmend schneller werdenden technologischen Wandel zu. Ältere Arbeitskräfte sind jedoch deutlich unterrepräsentiert in Qualifizierungsmaßnahmen. Verstärkte Bemühungen, die Partizipation älterer Arbeitnehmer an Fortbildungsmaßnahmen zu erhöhen, sind daher notwendig, um im internationalen Wettbewerb auch mit älter werdenden Belegschaften bestehen zu können. Aufgrund des besonderen Stellenwertes, welcher der beruflichen Aus- und Weiterbildung für die Bewältigung des strukturellen und technologischen Wandels in der Literatur beigemessen wird, soll in Form eines eigenen Kapitels 4.5 auf diese Thematik noch einmal näher eingegangen werden.

– *Gesundheitsschutz und Humanisierung der Arbeit:*

Empirisch ist festzustellen, daß ältere Arbeitnehmer nicht selten auf Arbeitsplätzen mit hohen Belastungen und einfachen repetitiven Arbeitsaufgaben beschäftigt sind.[350]) Die hinsichtlich bestimmter Fähigkeiten (z. B. Muskelkraft, Seh- und Hörvermögen, Reaktionsfähigkeit) vorzufindenden Leistungsnachteile älterer Arbeitskräfte sind daher nicht alleine biologisch bedingt, sondern häufig auch das Resultat übermäßiger und einseitiger Belastungen während des gesamten Arbeitslebens, die sich in Verschleißerscheinungen niederschlagen. Die extensive Nutzung von Frühverrentungsmöglichkeiten hat bisher dazu geführt, daß präventiver Arbeits- und Gesund-

342) Vgl. ebd., S. 189.
343) Vgl. z. B. Fuchs, J. (1997), S. 32f.; Naegele, G./Frerichs, F. (1996b), S. 33.
344) Vgl. Wachtler, G./Franzke, H./Balcke, J. (1997), S. 7f.
345) Vgl. Naegele, G. (1997), S. 15.
346) Eine differenzierte Darstellung dieser Problematik findet sich bei Wachtler, G./Franzke, H./Balcke, J. (1997), vgl. auch Jasper, G./Rohwedder, A./Schaarwächter, B. (1997).
347) Vgl. Kieß, W. (1997), S. 101f.; Dostal, W. (1997), S. 20ff.
348) Vgl. Naegele, G. (1997), S. 5ff.
349) Vgl. z. B. ebd., S. 19ff. oder Gatter, J. (1997), S. 25ff. oder Gatter, J./Schmähl, W. (1998).
350) Vgl. Hardes, H.-D./Mall, J. (1993), S. 20f.

heitsschutz vielerorts nicht in dem Maße betrieben wurde, welches eine (Weiter-)Beschäftigung bis zur Regelaltersgrenze erlaubt hätte. In diese Richtung hat auch die Lohnpolitik gewirkt, die vor allem hohe Arbeitsbelastungen belohnte.[351]) Wenn in Zukunft aber zunehmend mit älteren Mitarbeitern produziert werden muß, erfordert dies neue Anstrengungen im Bereich Arbeits- und Gesundheitsschutz. Hierunter fallen z. B. ergonomische Arbeitsplatzgestaltung und Gesundheitszirkel.[352])

– Arbeitsorganisation und Arbeitsplatzgestaltung:

Hierbei geht es einerseits darum, die Arbeitsplätze und den Betriebsablauf so zu gestalten, daß eine langfristige Beschäftigung der Arbeitskräfte gewährleistet ist und nicht nur kurzfristige Höchstleistungen mittels „olympiareifer" Belegschaften mit negativen Konsequenzen für deren Gesundheit erzielt werden. Angesetzt werden sollte schon bei den jüngeren Mitarbeitern, um übermäßige Belastungen zu vermeiden, die im späteren (Erwerbs-)Leben zu Gesundheits- und Leistungsbeeinträchtigungen führen können. Andererseits soll auch denjenigen Mitarbeitern, die (bereits) ein gewandeltes und eingeschränktes Leistungsvermögen haben, die Möglichkeit zu einer produktiven und sinnvollen Weiterbeschäftigung ermöglicht werden.[353]) Weitere Ziele sind die Nutzung des Erfahrungswissens älterer Mitarbeiter und die Ermöglichung lebenslanger Qualifizierungsprozesse am Arbeitsplatz. Konkrete Maßnahmen werden in der verstärkten Eingliederung älterer Mitarbeiter in Gruppenarbeit[354]) oder der Schaffung von Aufgaben, bei denen Erfahrung, Reife etc. gefragt sind (z. B. Einarbeitung neuer Mitarbeiter).[355])

– Arbeitszeitgestaltung:

In der Personalpraxis wird insbesondere die Arbeitszeitpolitik als Instrument zur Bewältigung der mit den alternden Belegschaften verbundenen Herausforderungen hervorgehoben. Auch in der Literatur werden der gleitende Übergang in den Ruhestand, Altersteilzeit und Arbeitszeitverkürzungen für Ältere als wichtige Handlungsoptionen genannt, die auch in Tarifverträgen umgesetzt werden. An den klassischen Formen des gleitenden Ruhestands etc. wird jedoch auch Kritik geübt.[356]) Diese Modelle konzentrieren sich lediglich auf eine spezifische Lebensphase und sind nicht in ein lebensphasenübergreifendes Gesamtkonzept der Arbeitszeitgestaltung eingebunden, welches z. B. eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und privaten Lebenszusammenhängen (z. B. Kindererziehung, Elternpflege) oder eine Reaktion auf betriebliche und arbeitsmarktpolitische Erfordernisse (z. B. Qualifizierung, berufliche Neuorientierung) ermöglicht. Zudem gibt es in der derzeitigen Teilzeitpraxis Umsetzungs- und Motivationsprobleme (z. B. Einkommensverluste auf der Arbeitnehmerseite und die Wiederbesetzungspflicht auf der Arbeitgeberseite, komplizierte Hinzuverdienstgrenzen, ungünstige Arbeitsmarktsituation für ältere Arbeitnehmer). Anregungen für institutionelle Veränderungen sind z. B. höhere oder einheitliche gestaffelte Hinzuverdienstgrenzen.[357])

– Entgeltpolitik:

Häufig vorzufindende Senioritätselemente[358]) bei den Löhnen und Gehältern, der Arbeitszeit sowie freiwilligen Nebenleistungen haben zur Folge, daß in vielen Bereichen die Lohnkosten mit zunehmenden Lebensalter ansteigen. Wenn der Anteil älterer Arbeitnehmer in Zukunft wächst, müßten – damit es nicht zu einem demographiebedingten Anstieg der Löhne kommt – die Senioritätsbestandteile reduziert werden. Der Anstieg der Lohn- und Gehaltskurve müßte demnach mit zunehmendem Alter deutlich flacher ausfallen.[359]) Gestaltungsmöglichkeiten werden auch in Form altersspezifischer Cafeteria-Systeme gesehen, in denen die Mitarbeiter aus einer Vielzahl von betrieblichen Nebenleistungen (z. B. Essenszuschüsse, Berufskleidung, Aus- und Weiterbildung, Arbeitgeberdarlehen) auswählen können.[360]) In Frage zu stellen sind zudem solche Vergütungssysteme, die besonders hohe Belastungen honorieren. Im Zusammenhang mit Entlohnungsfragen sind auch die betrieblichen Karrieremöglichkeiten zu sehen. Die absehbare Verschiebung der Relation zwischen jüngeren und älteren Mitarbeitern verschlechtert die Beförderungschancen der ersteren. Als Folge können einerseits Konflikte bei der Besetzung von Karrierepositionen unter den jüngeren Arbeitnehmern zunehmen, und andererseits kann sich die Kommunikation zwischen den Altersgruppen verschlechtern.[361]) Hier sind veränderte Personalstrategien erforderlich, die auch den Nachwuchskräften Perspektiven bieten, damit es nicht zu motivationsbedingten Produktivitätsrückgängen kommt.

Die genannten Handlungsfelder können nicht unabhängig voneinander gesehen werden. Altersgerechte Maßnahmen der betrieblichen Weiterbildung beispielsweise sind verbunden mit Änderungen in der Arbeitsorganisation, und Modifikationen in der Arbeitszeitpolitik haben sicherlich Auswirkungen auf die Entgeltpolitik. Notwendig wäre also eine Ge-

[351]) Vgl. Naegele, G. (1996), S. 29.
[352]) Vgl. Schreurs, M. (1996), S. 121.
[353]) Vgl. Wachtler, G./Franzke, H./Balcke, J. (1997), S. 46ff.
[354]) Allerdings müssen bestimmte Voraussetzungen, z. B. ein vielfältiges Aufgaben- und Anforderungsspektrum und die Möglichkeit zur Arbeit entsprechend dem individuellen Leistungsvermögen, ohne daß den Kollegen Nachteile entstehen, erfüllt sein. Vgl. Morschhäuser, M. (1996), S. 50.
[355]) Vgl. Schreurs, M. (1996), S. 121.
[356]) Vgl. Naegele, G. (1996), S. 31; Becker, G./Naegele, G. (1993), S. 118ff. oder George, R./Oswald, C. (1997), S. 39ff.
[357]) Vgl. Viebrok, H. (1997), S. 339ff.
[358]) Ziel der Einführung von Senioritätslöhnen ist die Bindung der Mitarbeiter an das Unternehmen, damit es nicht zu Verlusten von Erfahrungswissen kommt. Des weiteren sollen vor allem Neueinsteiger, die meistens zu den Jüngeren gehören, zu guten Leistungen motiviert werden.
[359]) In diesem Zusammenhang sei auch auf die japanische Wirtschaft verwiesen, in der Senioritätsentlohnung besonders stark verbreitet ist. Vor dem Hintergrund der aufgrund des demographischen Wandels notwendig gewordenen Anhebung der Altersgrenzen gerät das Senioritätsprinzip immer mehr in die Diskussion. Vgl. Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" (1998), S. 31. Siehe auch Kieß, W. (1997), S. 103.
[360]) Vgl. Mai, V. (1997), S. 85ff.
[361]) Vgl. Hardes, H.-D./Mall, J. (1993), S. 21.

samtkonzeption, die die einzelnen Gestaltungselemente aufeinander abstimmt.

Fazit: Mit wenigen Ausnahmen reagieren die Unternehmen (noch) nicht auf die langfristig zu erwartenden demographischen Veränderungen. Angesichts der aktuellen Angebotsüberhänge – auch junger Arbeitskräfte – am Arbeitsmarkt, dem Druck zum Personalabbau und dem eher kurzfristigen Horizont der Personalplanung bleibt die Diskussion um Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Arbeitssituation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eher akademischer Natur.[362]) Die Veränderungen im Rentenrecht und die unlängst stärker diskutierte Frage nach der Innovations- bzw. Wettbewerbsfähigkeit älterer Belegschaften dürfte aber zumindest zu einer Sensibilisierung der Verantwortungsträger in den Betrieben geführt haben. Sinnvoll ist hier zudem eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit, die über die Lern- und Leistungsfähigkeit älterer Menschen informiert und dazu beiträgt, die Altersdiskriminierung abzubauen.[363])

4.5 Aus- und Weiterbildung

Aus volkswirtschaftlicher Perspektive kommt der Bildung und dem Erhalt von Humankapital in einem rohstoffarmen Land wie Deutschland eine zentrale strategische Bedeutung zu.[364]) Der schnelle Strukturwandel hin zur Informationsgesellschaft und zu wissensintensiver Produktion geht einher mit steigenden Anforderungen an das Bildungs- und Ausbildungssystem. Ein hohes Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte ist eine wesentliche Voraussetzung, um international wettbewerbsfähig sein zu können.[365]) Aus dem Blickwinkel der einzelnen Arbeitskräfte hat das Fehlen eines schulischen oder beruflichen Abschlusses schon heute ein vergleichsweise hohes Beschäftigungsrisiko und geringere Verdienstmöglichkeiten zur Folge.

Qualifizierung muß angesichts des sich verstärkenden internationalen Konkurrenzdrucks und des schneller werdenden technologischen Fortschritts ein kontinuierlicher Prozeß sein. Ein besonderes Gewicht kommt daher der beruflichen Weiterbildung zu. Für die im Vergleich zur beruflichen Erstausbildung größer werdende Relevanz von Fortbildung spricht auch der sich verändernde Altersaufbau der (Erwerbs-)Bevölkerung. Neues Wissen wird in Zukunft seltener „von unten" über Neuausgebildete in das Beschäftigungssystem gelangen und statt dessen vermehrt durch Weiterbildung vermittelt werden müssen. Eine steigende Zahl von Berufsrückkehrerinnen nach der Familienphase und eine wachsende Zahl von ausländischen Erwerbspersonen stellen weitere Herausforderungen für die berufliche Weiterbildung dar. Bei der Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit spielen zudem Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit eine wichtige Rolle.[366]) Der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen soll daher auf Fragestellungen aus dem Bereich beruflicher Weiterbildung liegen.

Entwicklung der Bildungsausgaben

Die Bildungsausgaben in Deutschland sind seit 1970 deutlich gestiegen (vgl. Tabelle 4.14). Im Jahr 1970 betrug ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt etwa 5,8 v. H., 1992 waren es dagegen 8,4 v. H. Danach sanken sie auf knapp 8,1 v. H. im Jahr 1994. Vom absoluten Umfang her haben sie sich zwischen 1970 (39,2 Mrd. DM) und 1994 (268,3 Mrd. DM) fast versiebenfacht. Hinter diesem generellen Anstieg verbergen sich jedoch unterschiedliche Entwicklungen einzelner Teilbereiche. Während sich der Anteil der privaten Bildungsausgaben am BIP mehr als verdoppelt und der der Bundesanstalt für Arbeit sogar verfünffacht hat,[367]) stieg die Quote der öffentlichen Bildungsausgaben nur um etwa 20 v. H., der Wert für öffentliche Forschungs- und Entwicklungsausgaben (FuE) sank sogar um rund 16 v. H. Im internationalen Vergleich nimmt Deutschland bei den öffentlichen Bildungsausgaben damit nur eine Position im unteren Mittelfeld ein. Bei den privaten Ausgaben liegt Deutschland dagegen weltweit an der Spitze.[368]) Hierin spiegelt sich die starke Stellung der Privatwirtschaft im beruflichen Ausbildungssystem.

Berufliche Ausbildung

Das Bildungswesen in Deutschland wird gewöhnlich in vier Teilbereiche untergliedert: die allgemeine Schulbildung, die berufliche Erstausbildung, das Hochschulwesen und die Weiterbildung.[369]) Die berufliche (Erst-)Ausbildung in Deutschland findet überwiegend im sog. *Dualen Ausbildungssystem* statt, in dem die Betriebe für die praxisorientierte Unterweisung der Auszubildenden zuständig sind und die Berufsschulen die theoretischen Inhalte vermitteln. Als Vorteile der gleichzeitigen Ausbildung in Betrieb und Schule werden einerseits der Realitätscharakter und andererseits die Unabhängigkeit von betrieblichen Zufälligkeiten herausgestellt.[370]) Zudem haben die bundesweit einheitlichen Bildungsabschlüsse Signalcharakter bezüglich der Produktivitätspotentiale der Absolventen. Sie vermindern das Risiko von Fehlentscheidungen bei Stellenbesetzungen. Zugleich zeigen national geltende Curricula, Prüfungsstandards und Zertifikate den Lehrlingen die Übertragbarkeit ihrer erworbenen Qualifikationen auf andere Betriebe als den Ausbildungsbetrieb an.[371]) Auch für die Zukunft wird das Duale Ausbildungssystem als Garant für die Bereitstellung einer breiten Basis qualifizierter Fachkräfte gesehen. Allerdings kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß es gesellschaftliche und ökonomische Entwicklungen

[362]) Vgl. Döhl, V. et al. (1998), S. 71.
[363]) Vgl. Naegele, G./Frerichs, F. (1997), S. 91.
[364]) Vgl. Buttler, F./Tessaring, M. (1993), S. 467.
[365]) Vgl. Büchtemann, F./Vogler-Ludwig, K. (1997), S. 20.

[366]) Vgl. Sauter, E. (1989), S. 141 ff. sowie Schlaffke, W. (1993), S. 135 ff.
[367]) Dahinter verbirgt sich die Ausweitung von FuU-Maßnahmen angesichts der hohen Arbeitslosigkeit vor allem in den neuen Ländern.
[368]) Vgl. BMBF (1996), S. 448.
[369]) Vgl. z. B. Gottsleben, V. (1991), S. 245 oder Maier, H. (1994), S. 259.
[370]) Vgl. Albers, H.-J. (1992), S. 258.
[371]) Vgl. Büchtemann, C. F./Vogler-Ludwig, K. (1997), S. 16.

Tabelle 4.14

Bildungsausgaben in v. H. des BIP

	Westdeutschland			Deutschland	
	1970	1980	1990	1992	1994
Öffentliche Bildungsausgaben	*4,11*	*5,24*	*4,24*	*4,86*	*4,96*
davon: Schulen	*2,53*	*2,97*	*2,17*	*2,43*	*2,50*
Hochschulen	*1,02*	*1,21*	*1,25*	*1,34*	*1,38*
FuE (öffentliche Ausgaben)	*0,55*	*0,63*	*0,58*	*0,52*	*0,46*
AFG-geförderte Maßnahmen	*0,13*	*0,31*	*0,59*	*0,90*	*0,60*
private Berufs- und Weiterbildung	*1,02*	*1,05*	*2,03*	*2,12*	*2,06*
Bildungsausgaben insgesamt	*5,81*	*7,23*	*7,44*	*8,40*	*8,08*
Bruttoinlandsprodukt (Mrd. DM)	675,3	1 472,0	2 426,0	3 075,6	3 320,4

Quelle: Büchtemann, C. F./Vogler-Ludwig, K. 1997, BMA 1997

gibt, die eine Reform der Dualen Ausbildung notwendig erscheinen lassen.[372]) So zwingt der rasche Strukturwandel dazu, neue Berufe zu entwickeln und bestehende Berufe zu modernisieren. Die duale Berufsausbildung muß zudem breit nutzbare Qualifikationen vermitteln und auf lebenslanges Lernen vorbereiten (Schlüsselqualifikationen). Um die internationale Mobilität zu erhöhen, müssen moderne und transparente Ausbildungsbescheinigungen und Zeugnisse erstellt werden. Das Duale System ist zudem mittels differenzierter Ausbildungsangebote offenzuhalten für Leistungsschwächere, aber auch attraktiver zu machen für Leistungsstärkere. Die Förderung der Behinderten kann z. B. in Berufsbildungswerken erfolgen. Weiter ist auch die Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung zu garantieren, die Absolventen des Berufsausbildungssystems den Zugang zu weiterführenden Bildungswegen offen läßt (z. B. Hochschulzugangsberechtigung für Meister und Techniker). Maßnahmen zur Deregulierung und zur Kostensenkung, die die Kosten-Nutzen-Relation der Ausbildung verbessern, sind sinnvoll, sie dürfen allerdings nicht zu Qualitätseinbußen oder zu einer Demontage des Dualen Systems führen. Aufgrund der demographischen Trends ist langfristig mit einer Abnahme der Zahl der Auszubildenden und zugleich mit einer Zunahme des Anteils der ausländischen Auszubildenden zu rechnen. Als Folge der abnehmenden Lehrlingszahl könnten auf der einen Seite die Klassenstärken in der Berufsschule sinken, was sich tendentiell positiv auf die Qualität der Ausbildung auswirken dürfte, auf der anderen Seite könnten insbesondere in bevölkerungsschwachen Gebieten Berufsschulstandorte – zumindest für einige Ausbildungsberufe – in Frage gestellt werden. Der wachsende Ausländeranteil müßte zudem durch Sprachkurse begleitet werden, da es sich zeigt, daß Sprachkenntnissse auch im späteren Berufsverlauf den Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen mitbestimmen.[373])

[372]) Vgl. BMBF (1997), S. 3ff.
[373]) Vgl. Kuwan, H. et al. (1996), S. 170.

Berufliche Weiterbildung

Im folgenden soll zunächst auf sozio-demographische Unterschiede der Weiterbildungsbeteiligung kurz eingegangen werden. Anschließend sollen einige Ergebnisse von Wirksamkeitsanalysen beruflicher Weiterbildung dargestellt werden. Zum Schluß sollen Möglichkeiten zur Förderung der Qualifizierung älterer Arbeitskräfte skizziert werden.

– Zu Beginn des Kapitels wurde schon auf die besondere Bedeutung beruflicher Weiterbildung für die Bewältigung des strukturellen und demographischen Wandels hingewiesen. Empirisch ist jedoch festzustellen, daß gerade diejenigen Personengruppen, deren Anteil am Arbeitskräftepotential in Zukunft voraussichtlich steigen wird (Ältere, Frauen, Zuwanderer), in Weiterbildungsmaßnahmen eher unterrepräsentiert sind. Neben beruflichem Status, schulischen und beruflichen Bildungsabschlüssen sind Alter, Geschlecht und Nationalität signifikante Determinanten der Weiterbildungsteilnahme. Hier zeichnet sich also Handlungsbedarf ab.

  Die Ergebnisse des „Berichtssystem Weiterbildung" (BSW) zeigen, daß im betrachteten Zeitraum 1978 bis 1994 die Partizipation an beruflicher Weiterbildung insgesamt kontinuierlich angestiegen ist (vgl. Tabelle 4.15). Dies gilt im Prinzip auch für die einzelnen Teilgruppen. Allerdings blieben die schon im ersten Untersuchungszeitpunkt bestehenden deutlichen alters- und geschlechtsspezifischen Unterschiede weiter bestehen. Männer sowie mittlere und jüngere Altersgruppen nehmen häufiger an beruflicher Weiterbildung teil als Frauen und ältere Altersgruppen. Für das Merkmal Nationalität liefert das BSW selbst keine Ergebnisse, jedoch wird dort auf andere Untersuchungen verwiesen, die zu einer unterproportionalen Beteiligung von in Deutschland lebenden Ausländern kommen.[374]) Andere empirische Unter-

[374]) Vgl. Kuwan, H. et al. (1996), S. 168ff.

Tabelle 4.15

**Ausgewählte sozio-demographische Faktoren der Teilnahme an beruflicher Weiterbildung in Deutschland [1])
(Teilnahmequote in v. H.)**

	1979	1982	1985	1988	1991	1994
Alter						
19 bis 34 Jahre	16	15	14	23	25	27
35 bis 49 Jahre	9	15	14	20	24	29
50 bis 64 Jahre	4	4	6	8	11	14
Geschlecht						
Männer	14	17	15	23	25	28
Frauen	6	7	8	13	17	19
Mittelwert						
Mittelwert ...	10	12	12	18	21	24

[1]) 1979–1988 alte Länder, ab 1991 alte und neue Länder.

Quelle: Kuwan, H. et al. 1996

suchungen bestätigen den signifikanten Einfluß der zuvor genannten Einflußfaktoren mittels statistischer Verfahren, in denen mehrere Variablen zugleich überprüft werden.[375]) Nach Weiterbildungsbereichen zeigt es sich, daß die Unterschiede am geringsten bei Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit sind. Allerdings ist auch hier die Partizipation der arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen unterdurchschnittlich. Die geringere Teilnahmequote der genannten Gruppen kann sowohl aus individueller als auch aus betrieblicher Perspektive mit einer vergleichsweise ungünstigen Kosten-Nutzen-Relation erklärt werden. Insbesondere kürzere Amortisationsphasen,[376]) aber auch höhere Bildungskosten und niedrigere Erträge (z. B. bei weniger lern- und belastungsfähigen Personen) wirken sich nachteilig auf die Bildungsentscheidung(en) aus. Weiterhin können Zugangsschranken zu gut bezahlten, weiterbildungsintensiven Arbeitsplätzen im primären Segment des Arbeitsmarktes und Erfolgsdruck bei den Arbeitsvermittlern als Ursachen angeführt werden.

- Erfolgsanalysen werden fast nur für vom Arbeitsamt geförderte Maßnahmen durchgeführt. Dagegen gibt es für von den Teilnehmern selbst oder von den Betrieben finanzierte Kurse, Seminare etc. kaum Wirksamkeitsanalysen. Dies ist einmal damit zu begründen, daß die Arbeitsämter über öffentliche Gelder verfügen, deren effizienten Einsatz sie gegenüber der Öffentlichkeit nachweisen müssen, und ein andermal mit unterschiedlichen Schwerpunkten bei den Zielsetzungen (Wiedereingliederung versus Produktivitäts- bzw. Einkommenssteigerung). Wie frühere Untersuchungen des IAB zeigen, verbessern sich die Wiedereingliederungschancen zuvor arbeitsloser Teilnehmer an AFG-geförderten Vollzeitmaßnahmen (Teilnehmergruppe) gegenüber denjenigen von Maßnahmeabbrechern (Kontrollgruppe) deutlich.[377]) Eine differenzierte Betrachtung der Wirksamkeit nach Alter und Geschlecht läßt zwar erkennen, daß insbesondere mittlere Jahrgänge und Männer durch FuU-Maßnahmen profitieren, es bleibt aber auch noch ein erheblicher positiver Effekt der Qualifizierungsmaßnahmen für Frauen und für Ältere.[378])

Eine Untersuchung auf der Datenbasis des Sozioökonomischen Panels liefert zudem Hinweise dafür, daß sich auch betriebliche Weiterbildung positiv auf die Arbeitsplatz- und Beschäftigungsbedingungen der o. g. Personengruppen auswirkt: Ausländische Arbeitskräfte profitieren in Form von verbesserter Beschäftigungsstabilität, höherem Einkommenszuwachs und verbessertem beruflichen Status. Frauen haben ebenfalls höhere Einkommenszuwächse und ein reduziertes Risiko, beruflich abzusteigen. Bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verbessern sich durch die Teilnahme an betrieblicher Weiterbildung die Aufstiegschancen, und es erhöhen sich die Qualifikationsanforderungen am Arbeitsplatz.[379]) Insgesamt lassen sich daher sowohl bei staatlichen als auch bei betrieblichen Maßnahmen positive Effekte auf den Berufsverlauf der Teilnehmer feststellen. Dies gilt auch für die arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen.

Im nachstehenden Abschnitt soll nun in Kürze auf Konzepte altersspezifischer Qualifizierung eingegangen werden. Besondere Anforderungen an die berufliche Weiterbildung gibt es auch für die anderen zuvor genannten Personengruppen. Für Frauen hat es sich gezeigt, daß vor allem fachliche Weiterbildung während der Familienpause eine geeignete Hilfestellung für die schnellere und problemlosere Rückkehr in das Berufsleben darstellt.[380]) Eine ausführlichere Darstellung der Problematik „Vereinbarkeit von Familie und Beruf" findet sich zudem im Berichtsteil V „Familie und soziale Netzwerke" (Kapitel 1.2). Hinsichtlich besonderer Anforderungen an die Weiterbildung von ausländischen Arbeitskräften sei auf Kapitel 5 des Kapitels VII „Migration und Integration" verwiesen.

Ältere Arbeitnehmer nehmen nicht nur seltener an beruflicher Weiterbildung teil, wenn sie an Maßnahmen teilnehmen, ist deren Qualifizierungsanspruch meist auch eher niedrig, es handelt sich schwerpunktmäßig um Anpassungsfortbildung mit reaktivem Charakter, und die Maßnahmen sind überwie-

[375]) Vgl. z. B. Noll, H.-H. (1987), S. 150 oder Becker, R. (1991), S. 360 oder Scherer, D. (1996), S. 161.

[376]) Beispielsweise aufgrund des baldigen Renteneintritts, der Wahrscheinlichkeit einer Familienphase, Teilzeit, Rückkehr ins Heimatland.

[377]) Vgl. Blaschke, D. et al. (1992) sowie Hofbauer, H./Dadzio, W. (1987).

[378]) Der Wiedereingliederungsvorteil der weiblichen Teilnehmer an FuU gegenüber den Nichtteilnehmern lag in der neueren Untersuchung bei 12 v. H. und bei der Vorgängerstudie bei 27 v. H. Bei den über 45jährigen lag er bei 18 v. H. bzw. 27 v. H.

[379]) Vgl. Scherer, D. (1996), S. 200ff.

[380]) Vgl. Engelbrech, G. (1994), S. 31f.

gend nicht altersgerecht ausgestaltet.[381]) Vor diesem Hintergrund und den speziellen Qualifikationsrisiken Älterer (Dequalifizierung, betriebsspezifische Einengung etc.) erscheint es sinnvoll, Qualifizierungsprozesse systematisch in die gesamte Erwerbsbiographie einzubinden und sie nicht nur auf die Anfangsphase des Arbeitslebens zu konzentrieren.[382]) Zur Institutionalisierung von „lebenslangem Lernen" sollten folgende zwei Strategien verfolgt werden: 1. eine „Integration von Qualifizierungsprozessen in die Arbeitsorganisation über lernfördernde Arbeitsprozesse und Arbeitsmittel" und 2. eine „Integration von Weiterbildungsphasen über die gesamte Zeitdauer der Erwerbstätigkeit durch geeignete Arbeitszeitmodelle".[383])

Bezüglich der ersten Strategie hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß zunehmende Komplexität der Arbeitsabläufe und höhere Qualifikationsanforderungen einer Tätigkeit sich positiv auf die Leistungs- und Lernfähigkeit der Arbeitskräfte auswirken. Die derzeit vorherrschende industrielle Produktionsweise (lean-production) zielt auf eine breite Nutzung des Qualifikationspotentials[384]) der Belegschaften. Die damit einhergehende Gruppenarbeit mit ganzheitlicher Aufgabenausführung (Planung der Arbeitsvorgänge, Abstimmung der Aufgabenverteilung, flexible Aufgabenzuordnung und Qualitätskontrolle) bietet die Chance, sich während der regulären Arbeitstätigkeit zu qualifizieren. Es ist daher wichtig, daß 1. ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Gruppenarbeit integriert werden, und 2. die Gruppenarbeit so ausgestaltet wird, daß auch technisch anspruchsvolle und nicht nur körperlich belastende Tätigkeiten Teil der Arbeitsleistung sind.

Eine weitere Möglichkeit, den Qualifikationsrisiken entgegenzutreten, existiert in Form des Arbeitsplatzwechsels.[385]) Bisher gibt es jedoch kaum Anzeichen dafür, daß sich flächendeckend qualifikationsorientierte, integrative Arbeitsorganisationskonzepte durchsetzen. Auch auf die physischen Belastungen eines andauernden Weiterbildungsdrucks sei verwiesen.

Hinsichtlich der zweiten strategischen Komponente, der Arbeitszeit, wird dafür plädiert, daß altersspezifische Qualifizierungskonzepte mit einer Neuorganisation der Lebensarbeitszeit einhergehen.[386]) Zeitliche Spielräume neuer Arbeitszeitmodelle wie Wahlarbeitszeit, Sabbaticals (angesparter Langzeiturlaub), zeitautonome Gruppen sollten systematisch für Qualifizierungsmaßnahmen genutzt werden, auch wenn aktuell kein betrieblicher Bedarf vorliegt. Die Teilnahme an Weiterbildung muß zudem quasi automatisch erfolgen, etwa durch Qualifizierungsrunden für alle Mitarbeiter. Weiter sollten Phasen von Arbeitslosigkeit oder geringfügiger Beschäftigung systematisch für Fortbildungsmaßnahmen genutzt werden.

381) Vgl. Wachtler et al. (1997), S. 31ff.
382) Vgl. Barkholdt et al. (1995), S. 429.
383) Ebd., S. 429.
384) Allerdings ist sie auch mit einem hohen Anforderungsniveau und erheblichen Verschleißrisiken verbunden.
385) Ebd., S. 431.
386) Vgl. Bäcker, G./Naegele, G. (1993), S. 142ff.

Um die Erfolgsaussichten einer derartigen Konzeption zu erhöhen, ist eine Flankierung durch staatliche Initiativen und kooperative Strategien der Tarifparteien notwendig. Beispiele für letztere sind z. B. der Tarifvertrag zur Fortbildung und Umschulung in der Druckindustrie und der Lohn- und Gehaltsrahmen-Tarifvertrag für die Metallindustrie in Nordwürttemberg-Nordbayern.

Die o. g. Weiterbildungskonzeption wirkt jedoch nur langfristig. Für die jetzt Älteren sind kurzfristige Ausgleichsstrategien notwendig.[387]) Dabei ist auf eine besondere alterszentrierte methodische und didaktische Ausgestaltung der Maßnahmen zu achten. Konkret sollten folgende Grundsätze beachtet werden:[388])

- Die Teilnehmer sollten das Lerntempo mitdefinieren können.
- Aufgaben, Beispiele und Übungen sollten an Erfahrungswissen anknüpfen.
- Der Lernort sollte betriebs- bzw. arbeitsplatznah sein, und schulische Prinzipien sollten vermieden werden (arbeistplatznahes Lernen).
- Die Maßnahmen sollten aus Motivationsgründen und aus Gründen der betrieblichen Akzeptanz kurz gehalten sein und hohe Anteile beruflicher Praxis aufweisen.
- Auf die individuellen Bedürfnisse, Kenntnisse und Arbeitsplatz-Anforderungen sollte Rücksicht genommen werden.
- Um die Verwertungschancen zu verbessern, sollten allgemein akzeptierte Zertifikate ausgehändigt werden.

Abschließend ist noch einmal festzuhalten, daß in einer systematischen, lebensphasenübergreifenden Weiterbildungskonzeption ein wesentlicher Beitrag zur Bewältigung der demographischen Veränderungen zu sehen ist. Jedoch ist diese Strategie langfristig angelegt, wohingegen die betriebliche Personalplanung kurz- bis mittelfristig orientiert ist. Es bedarf daher neuer Anreizmechanismen und Gestaltungsoptionen, welche die Betriebe zur Institutionalisierung des „lebenslangen Lernens" veranlassen können.

Fazit

1. Die Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt war seit den 50er Jahren bis zum Jahr 1992 durch eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten gekennzeichnet. Seit Mitte der 70er Jahre war allerdings gleichzeitig ein Anstieg der Arbeitslosenzahlen zu beobachten. Mit jedem Konjunkturabschwung stieg die Zahl der Arbeitslosen um cirka 800 000, ohne sich in der darauffolgenden Phase der wirtschaftlichen Erholung merklich zurückzubilden. Zu diesem treppenförmigen Anstieg der Arbeitslosigkeit und der damit verbundenen Zunahme der Zahl der Langzeitarbeitslosen ging seit 1992

387) Vgl. Barkholdt, C. et al. (1995), S. 433.
388) Vgl. z. B. Ax, C./Frevel, A. 1997, S. 153 oder Wachtler et al. (1997), S. 35ff.

ein Rückgang der Beschäftigten vom Maximum 35,84 Millionen in 1992 auf 33,93 Millionen in 1997 einher. Mit 4,5 Millionen registrierten Arbeitslosen erreichte die Unterbeschäftigung 1997 ihren Höhepunkt.

Für diese prekäre Entwicklung gibt es weder *eine* noch *die* Ursache, sondern nur einen Katalog, der Wechselkurserhöhungen, tarif- und abgabenpolitische Fehlentscheidungen, Fehleinschätzung der Auswirkung der deutschen Vereinigung, haushaltspolitische Zwänge, Strukturwandlungsprozesse aber auch weltpolitische Umbrüche umfaßt.

Pauschale Schuldzuweisungen sind daher weder möglich noch angebracht, und unabhängig davon, ob die positive Entwicklung zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Berichts (Herbst 1998) eine Trendwende auf dem Arbeitsmarkt darstellt oder nicht, ist davon auszugehen, daß ein durchgreifender Abbau der hohen Arbeitslosigkeit in wenigen Jahren kaum erreichbar ist. Vielmehr bedarf es anhaltender wirtschafts-, finanz-, sozial- und arbeitsmarktpolitischer Anstrengungen über einen langen Zeitraum hinweg, um eine deutliche und nachhaltige Verbesserung der Arbeitsmarktlage zu erreichen. Aus dem demographischen Wandel können sich vor allem von der Arbeitsangebotsseite her (nach dem Jahr 2010) deutliche potentielle Entlastungseffekte für den Arbeitsmarkt ergeben. Hier eröffnet sich die Chance, die Beschäftigungskrise langfristig zu überwinden. Dies setzt allerdings voraus, daß zum einen die Wachstumskräfte gestärkt und zum anderen die Beschäftigungsintensität des Wachstums erhöht werden kann.

2. Auch in der Zukunft werden wirtschaftliches Wachstum und private Investitionstätigkeit die wichtigsten Bestimmungsfaktoren der Beschäftigung sein. Allerdings spricht vieles dafür, daß die Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums insbesondere in den in internationaler Konkurrenz – sei es bei den Exporten oder durch Importe – stehenden Branchen tendenziell abnehmen dürfte. Die Vergrößerung der Märkte, die zunehmende internationale Arbeitsteilung, die Internationalisierung von Unternehmensfunktionen und auch die ländergrenzenüberschreitende Mobilität von Arbeitskräften machen nationale Beschäftigungsstrategien unsicherer und den Prognosekorridor hinsichtlich der zukünftigen Beschäftigungsentwicklung breiter.

3. Im Zuge des dienstleistungsorientierten Strukturwandels und der informationstechnologischen Entwicklung wird sich zudem das „Gesicht" der Arbeit verändern. Wie die arbeitsvertraglich organisierte Erwerbsarbeit im Sinne des dauerhaften Vollzeit-Arbeitsverhältnisses charakteristisch für Industriegesellschaften war und ist, dürften heute noch als „atypisch" angesehene Beschäftigungsformen wie „neue" Selbständigkeit, Werkvertragsbeschäftigung, Leiharbeit, befristete Beschäftigung oder multiple Teilzeitarbeit ebenso zu verbreiteten Erwerbsformen in offenen Dienstleistungsgesellschaften werden, wie die Flexibilität und der Schwankungsbereich der Erwerbseinkommen zunehmen dürfte.

4. Ein Blick über die Grenzen zeigt, daß „hohe Beschäftigungsgrade" erreichbar sind und zwar sowohl unter den Bedingungen des angelsächsischen „Konkurrenzmodells" als auch unter denen eines kontinentaleuropäischen „Konsensmodells".

Die Aufgabe dieser Kommission bestand nicht darin, Wege aus der aktuellen deutschen Beschäftigungsproblematik zu zeigen bzw. konkrete beschäftigungspolitische Optionen zu formulieren. Ungeachtet dessen ist mit Nachdruck darauf hinzuweisen, daß unter den eingangs beschriebenen Aspekten des demographischen Wandels eine nachhaltig erfolgreiche Beschäftigungspolitik durch eine ausgeprägte Orientierung am Ausbau und der Verbesserung des Humankapitals geprägt sein muß. Dies heißt, daß – unabhängig von den spezifischen angebots- oder nachfragetheoretisch begründeten Beschäftigungsstrategien – nicht nur eine den Belangen einer älter werdenden Gesellschaft entsprechende Bildungsinfrastruktur aufzubauen ist, sondern vor allem der berufsbegleiteten Weiterbildung der Beschäftigten im allgemeinen und der älteren im besonderen eine höhere Priorität eingeräumt werden sollte.

Literaturverzeichnis

Albers, H.-J. (1992): Bildung und Weiterbildung – technischer Fortschritt und Qualifikation, in: May, H. (Hrsg.): Handbuch zur ökonomischen Bildung, München, Wien 1992, S. 249–264

Atkinson, A.B. / Rainwater, L. / Smeeding, T.M. (1995): Income Distribution In OECD Countries – Evidence From The Luxembourg Income Study, Paris

Autorengemeinschaft (1996): Der Arbeitsmarkt 1995 und 1996 in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB, 1/1996

Autorengemeinschaft (1997): Der Arbeitsmarkt 1996 und 1997 in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB, 1/1997

Autorengemeinschaft (1998): Der Arbeitsmarkt 1995 und 1996 in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB, 1/1998

Ax, C. / Frevel, A. (1997): Handwerk: Chancen und Risiken des demographischen Wandels, in: forum demographie und politik, Heft 9, Mai/1997, S. 129–157

Bäcker, G. / Naegele, G. (1993): Alternde Gesellschaft und Erwerbstätigkeit: Modelle zum Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand, Köln

Barkholdt, C. / Frerichs, F. / Naegele, G. (1995): Altersübergreifende Qualifizierung – eine Strategie zur betrieblichen Integration älterer Arbeitnehmer, in: MittAB, 3/1995, S. 425–436

Barkholdt, C. / Frerichs, F. / Naegele, G. (1996): Altersübergreifende Qualifizierung – eine Strategie zur betrieblichen Integration älterer Arbeitnehmer, in: Frerichs, F. (Hrsg.): Ältere Arbeitnehmer im demographischen Wandel – Qualifizierungsmodelle und Eingliederungsstrategien, Münster, S. 61–80

Barkholdt, C. (1997): Qualifikationssichernde Arbeitsbedingungen – Voraussetzungen für die Erwerbstätigkeit auch im Alter, in WSI Mitteilungen, 1/1997, S. 50–56

Becker, R. (1991): Berufliche Weiterbildung und Berufsverlauf, in: MittAB, 2/1991, S. 351–364

Bermig, B. (1997): Gleitender Ausstieg aus dem Erwerbsleben – Altersteilzeit, in: AK-Beiträge 3/97, S. 42–49

Berthold, N. / Fehn, R. (1996): Arbeitslosigkeit oder ungleiche Einkommensverteilung – ein Dilemma?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/1996, S. 14 bis 24

Berthold, N. / Fehn, R. (1997): Das Beschäftigungspotential einer flexibleren qualifikatorischen Lohnstruktur, in: Sadowski, D. / Schneider, M. (Hrsg.): Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik (Optionen für mehr Beschäftigung; 1), Frankfurt/Main, New York 1997, S. 71–99

Berthold, N. / Thode, E. (1996): Auslagerung versicherungsfremder Leistungen, Ausweg oder Kreisverkehr?, in: Wirtschaftsdienst VII/1996, S. 350–358

Birk, A. / Gries, T. (1997): Amerikanisches Job-Wunder versus deutsches Produktivitätswunder: ein Vergleich der Arbeitsmarktstrategien, in: Wirtschaftsdienst II/1997, S. 99–106

Blanchard, O. (1997): Macroeconomics, Prentice Hall, New Jersey

Blaschke, D. / Plath, H.-E. / Nagel, E. (1992): Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Fortbildung und Umschulung, in: MittAB, 3/1992, S. 381–405

Bogai, D. / Hess, D. / Schröder, H. / Smid, M. (1994): Binnenstruktur der Langzeitarbeitslosigkeit älterer Männer und Frauen, in: MittAB, 2/1994, S. 73–93

Bogai, D. (1996): Wachstum, Beschäftigung und haushaltsbezogene Dienstleistungen, in: MittAB, 2/1996, S. 237–246

Bosch, G. (1996): Der Arbeitsmarkt bis zum Jahre 2010 – Ökonomische und Soziale Entwicklungen, Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik, Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, 96/4

Boss, A. (1997): Das „Bürgergeld" – ein finanzierbares und beschäftigungsförderndes Konzept?, in: Sadowski, D./Schneider, M. (Hrsg.): Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik (Optionen für mehr Beschäftigung; 1), Frankfurt/Main, New, York, S. 189–211

Büchtemann, F. / Vogler-Ludwig, K. (1997): Das deutsche Ausbildungsmodell unter Anpassungszwang: Thesen zur Humankapitalbildung in Deutschland, in: Ifo Schnelldienst, 17–18/1997, S. 15 bis 20

Buck, H. / Reif, A. (1997): Innovative industrielle Produktion bei veränderten Altersstrukturen, in: forum demographie und politik, Heft 9, Mai 1997, S. 159 bis 181

Bundesanstalt für Arbeit (BA) (1996): Arbeitsmarkt 1995 – Arbeitsmarktanalyse für die alten und die neuen Bundesländer, Sonderheft zu ANBA 5/1996, Nürnberg

Bundesanstalt für Arbeit (BA) (1997a): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), verschiedene Ausgaben, Nürnberg

Bundesanstalt für Arbeit (BA) (1997b): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 10. Dezember 1997 des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung und dem Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages zum Thema Geringfügige Beschäftigung, in: Deutscher Bundestag: Ausschußdrucksache 1251 der 13. Wahlperiode des

Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, Bonn, S. 23 bis 41

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (BMA) (1983): Arbeitnehmer in der Spätphase ihrer Erwerbstätigkeit, Integrierter Schlußbericht des ISG auf der Grundlage der Teilberichte der Institute des Projektverbunds, bearbeitet von Gerhard Naegele, Köln

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) (1996): Statistisches Taschenbuch 1996: Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) (1997): Statistisches Taschenbuch 1997: Arbeits- und Sozialstatistik, Bonn

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) (1998): Sozialbericht 1997, Drucksache 13/10142, Bonn

Bundesministerium des Innern (BMI) (1996): Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2040, Bonn

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF) (1996): Grund- und Strukturdaten 1996/97, Magdeburg

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF) (1997): Reformprojekt Berufliche Bildung – Flexible Strukturen und moderne Berufe, Drucksache 13/7625, Bonn

Bünger, K. (1997): Rückbesinnung auf die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst II/1997, S. 71–74

Burger, S. (1996): Ökonomische Analyse der medizinischen Rehabilitation: Rehabilitation zwischen sozialpolitischem Anspruch und arbeitsmarktpolitischen Interessen, Frankfurt/Main, New York

Buttler, F. / Tessaring, M. (1993): Humankapital als Standortfaktor: Argumente zur Bildungsdiskussion aus arbeitsmarktpolitischer Sicht, in: MittAB, 3/1993, S. 467–476

Buttler, G. (1993): Bevölkerungsrückgang, wirtschaftliche Entwicklung und Einwanderung, in: GMH 7/1993, S. 444–453

Däubler. W. (1988): Deregulierung und Flexibilisierung im Arbeitsrecht, in: WSI Mitteilungen, 8/1988, S. 449–457

Deutsche Bundesbank (1997): Monatsbericht 10/1997, Frankfurt/Main

Deutsche Bundesbank (1998): Monatsbericht 1/1998, Frankfurt/Main

Deutsche Girozentrale (DGZ) (1997): Beschäftigungsschwelle und Arthur Okuns Bewertung der Zielverzichte, in: Fakten und Analysen, Oktober 1997, S. 5–8

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1994): Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik, Bonn

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1997a): Die Niederlande: Beschäftigungspolitisches Vorbild?, in: DIW Wochenbericht, 16/1997, S. 259–263

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1997b): Dienstleistungsdynamik in der Europäischen Union uneinheitlich, in: DIW Wochenbericht, 16/1997, S. 273–280

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1997c): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1997, in: DIW Wochenbericht, 44/1997, S. 809–870

Dietrich, H. (1996): Empirische Befunde zur „Scheinselbständigkeit", IAB Werkstattbericht Nr. 7/25, 11/1996

Dittmann-Kohli, F. / van der Heijden, B. (1996): Leistungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer – interne und externe Einflußfaktoren, in: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, 29/1996, S. 323–327

Döhl, V. / Kratzer, N. / Bernien, M. / Schaefer, R. / Wahse, J. (1998): Die künftige Bedeutung des Dienstleistungssektors hinsichtlich der Beschäftigungschancen älterer Arbeitnehmer unter besonderer Berücksichtigung von Arbeitsbedingungen und -anforderungen, Expertise für die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel", München

Dostal, W. (1997): Wandel der Generationen – Alterung der Gesellschaft und die Perspektiven, in: Kayser, F. / Uepping, H. (Hrsg.): Kompetenz der Erfahrung: Personalmanagement im Zeichen demographischen Wandels, Neuwied, S. 15–31

Engelbrech, G. (1994): Frauenerwerbslosigkeit in den neuen Bundesländern: Folgen und Auswege, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/1994, S. 22–32

Engelen-Kefer, U. / Kühl, J. / Peschel, P. / Ullmann, H. (1995): Beschäftigungspolitik, 3. Aufl., Köln

Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" (1998): Bericht über eine Delegationsreise der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" nach Japan im Zeitraum vom 24. Januar – 1. Februar 1998, Kommissions-Drucksache 13/32, Bonn

Entorf, H. (1996): Kriminalität und Ökonomie: Übersicht und neue Evidenz, in: ZWS 116, 3/1996, S. 417 bis 450

European Commission (Hrsg.) (1994): European Economy, Reports and Studies, No. 2: The economic and financial situation in Germany, April

Flassbeck, H. (1997): Wirtschaftspolitik im Zeichen von Globalisierung und Arbeitslosigkeit, hrsg. vom Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeits- und Sozialforschung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 75, Bonn

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (1997a): Das niederländische Modell ist keine Lösung für Deutschland, 12. Juli 1997

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) (1997b): Der 21-Prozent-Rekord, Ausgabe vom 31. Oktober 1997, S. 15

Franz, W. (1996): Arbeitsmarktökonomik, 3. Aufl., Berlin

Frerichs, F. / Naegele, G. (1996): Beispielhafte Ansätze zur Integration älterer Arbeitnehmer in den Betrieb – Ergebnisse eines Forschungsprojektes, in: Frerichs, F.: Ältere Arbeitnehmer im demographischen Wandel – Qualifizierungsmodelle und Eingliederungsstrategien, Münster, S. 167–220

Frerichs, F. / Naegele, G. (1997): Beschäftigungsrisiken und Chancen älterer Arbeitnehmer – Ergebnisse eines aktuellen Forschungsprojektes, Vortragsmanuskript zur Klausurtagung „Arbeitsmarkt, Innovation und Bildung" der Enquete-Kommission Demographischer Wandel am 10. Novenber 1997 im Arbeitnehmerzentrum Königswinter

Frerichs, F. (1996a): Überwindung von Altersbarrieren in der Erwerbsarbeit – Problemfeld Qualifizierung, in: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, Band 29, 5/1996, S. 318–322

Frerichs, F. (1996b): Demographischer Wandel und Arbeitswelt in Deutschland – Ein Überblick, in: Frerichs, F. (Hrsg.): Ältere Arbeitnehmer im demographischen Wandel – Qualifizierungsmodelle und Eingliederungsstrategien, Münster 1996, S. 13–21

Fuchs, J. / Magvas, M. / Thon, M (1991): Erste Überlegungen zur künftigen Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials im Gebiet der neuen Bundesländer, in: MittAB, 4/1991, S. 689–705

Fuchs, J. (1997): Die Alterung des Arbeitskräfteangebots in Deutschland – Ursachen, Ausmaß und Folgen, in: forum demographie und politik, Heft 9, Mai 1997, S. 17–35

Fuest, W. / Kroker, R. (1997): Deutschland – Produktionsstandort mit unübersehbaren Schwächen, in: Wirtschaftsdienst II/1997, S. 75–78

Funk, L. / Knappe, E. (1996): Neue Wege aus der Arbeitslosigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3–4/1996, S. 17–25

Funk, L. / Winkler, A. (1997): Konsensmodell Niederlande: Ein sozial- und beschäftigungspolitisches Vorbild für die Bundesrepublik Deutschland?, in: Knappe, E. / Winkler, A. (Hrsg.): Sozialstaat im Umbruch, Frankfurt/Main, New York, 1997, S. 151–186

Funk, L. (1997): Modell Holland, in: WISU 6/1997, S. 539

Gatter, J. / Schmähl, W. (1998): Aging at work: Firms employment strategies and public policy (Länderbericht für ein international vergleichendes Projekt, Manuskript, Bremen

Gatter, J. / Schmähl, W. (1996): Vom Konsens zum Konflikt – Die Frühverrentung zwischen renten- und beschäftigungspolitischen Interessen, in: Bremer Gesellschaft für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Massenarbeitslosigkeit durch Politikversagen? Frankfurt/Main, Berlin

Gatter, J. (1997): Personalpolitik bei alternder Bevölkerung – Probleme und erste Lösungsansätze, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, Arbeitspapier 12/1997

George, R. / Oswald, C. (1997): Der Weg vom Erwerbsleben in den Ruhestand in der Bundesrepublik Deutschland: Chancen für schrittweise Übergänge?, in: Arbeit und Sozialpolitik, 1–2/1997, S. 36–44

Gornig, M. et al. (1997): Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft in Deutschland bis zum Jahr 2010 – Ergebnisse quantitativer Szenarien, DIW Beiträge zur Strukturforschung, Heft 166, Berlin

Gottsleben, V. (1991): Weiterbildung als Gegenstand der Bildungspolitik, in: MittAB, 2/1991, S. 243–255

Greiner, U. (1996): Erste Ergebnisse des Mikrozensus April 1995, in: Wirtschaft und Statistik, 5/1996, S. 304 ff

Grütz, J. et al. (1993): Modellrechnungen zum Erwerbspersonenpotential und zur Arbeitsmarktbilanz bis zum Jahre 2030, in: Deutsche Rentenversicherung, 7/1993, S. 449–462

Haisken-De New, J. / Horn, G. A. / Schupp, J. / Wagner, G. (1996): Keine Dienstleistungslücke in Deutschland. Ein Vergleich mit den USA anhand von Haushaltsbefragungen, in: DIW-Wochenbericht, 14/1996, S. 221–226

Haisken-De New, J. / Horn, G. A. / Schupp, J. / Wagner, G. (1997): Rückstand beim Anteil der Dienstleistungstätigkeiten aufgeholt. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich anhand von Haushaltsbefragungen, in: DIW-Wochenbericht, 34/1997, S. 613–617

Handelsblatt (1996): MITI drängt auf tiefgreifende Reform des Sozialstaats, Ausgabe vom 27. November 1996

Handelsblatt (1997): Do-it-yourself-Mentalität als Hürde, 14. Mai 1997, S. 6

Handelsblatt (1998): Höhere Arbeitsproduktivität nur bedingt ein Maßstab für die Lohnerhöhung, 22. Januar 1998, S. 12

Handschuch, K. / Kessler, M. / Sauga, M. (1992): Doppelte Belastung, in: Wirtschaftswoche 7/1992, S. 16–18

Hardes, H.-D. / Mall, J. (1993): Ältere Erwerbspersonen zwischen betrieblicher Ausgliederung und Beschäftigung: Ein internationaler Vergleich, in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit, Bd. 46/1993, S. 3–24

Hardes, H.-D. / Schmitz, F.: Die Entwicklung der Arbeitskosten in der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 213/6, S. 646–669

Heise, A. (1997): Falsche Akzente in der Standortdebatte, in: Wirtschaftsdienst II/1997, S. 78–81

Henning, K. / Isenhardt, I. / Strina, G. (1996): Lebenslanges Lernen – Qualifizierung zum Mikrounternehmer, in: Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hrsg.): Dienstleistungen für das 21. Jahrhundert: Gestaltung des

Wandels und Aufbruch in die Zukunft, Vortragsunterlagen der Tagung vom 27. und 28. November 1996 in Bonn, S. 159–163

Hermann, C. (1997): Zum Zusammenhang von Wachstum und Beschäftigung, in: WSI Mitteilungen, 5/1997, S. 337–346

Hertel, J. (1997): Einnahmen und Ausgaben der privaten Haushalte 1993: Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, in: Wirtschaft und Statistik, 1/1997, S. 45–58

Hilbert, J. (1995): Verknüpfung: Die Schlüsselressource für die sozialverträgliche Entwicklung personenbezogener Dienstleistungen, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeits- und Sozialforschung (Hrsg.): Beschäftigungsfelder der Zukunft – personenbezogene Dienstleistungen, 1995, S. 17–27

Hof, B. / Mai, R. (1997): Struktureffekte der Arbeitskräfteentwicklung in Ost- und Westdeutschland zwischen 1988 und 1996, in: iw-trends 2/1997, S. 1–13

Hof, B. (1991): Die Beschäftigungsschwelle, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 6/1991, S. 281 bis 286

Hof, B. (1994): Beschäftigungsschwelle und Wachstum – was besagt die Empirie? in: Ifo-Studien, 2/1994, S. 127–144

Hof, B. (1996): Szenarien künftiger Zuwanderungen und ihre Auswirkungen auf Bevölkerungsstruktur, Arbeitsmarkt und soziale Sicherung, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik Nr. 227, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln

Hof, B. (1997): Gesetzliche Rentenversicherung in der demographischen Klemme – Alternative Modellrechnungen für Deutschland bis 2040 – in: Institut der deutschen Wirtschaft (IW) (Hrsg.): Reform des Sozialstaats: Vorschläge, Argumente, Modellrechnungen zur Alterssicherung, Köln, S. 135–202

Hofbauer, H. / Dadzio, W. (1987): Mittelfristige Wirkungen beruflicher Weiterbildung, in: MittAB, 2/1987, S. 129–141

Hoffmann, E. (1996): Frühverrentung und Beschäftigung – Teil 2: Ältere Arbeitnehmer zwischen Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Ruhestand 1980 – 1995, IAB Kurzbericht Nr. 9, 13.8.1996

Hofmann, C.F. (1996): Deutsche Wettbewerbsvorteile, in: Bundesarbeitsblatt 11/1996, S. 5–11

Hofmann, C.F. (1997): Arbeitszeitflexibilisierung für mehr Beschäftigung, in: Bundesarbeitsblatt 6/1997, S. 5–10

Hofmann, C.F. / Lang-Neyjahr (1997): Wirtschaftsstandort Deutschland: Erfolgreicher Zehnkämpfer, in: Bundesarbeitsblatt, 9/1997, S. 5–18

Huber, A. (1997a): Demographischer Wandel und betriebliche Personalpolitik, in: AK-Beiträge 3/1997, S. 3–14

Huber, A. (1997b): Demographischer Wandel und betriebliche Personalplanung, hrsg. in der Grauen Reihe der Hans-Böckler-Stiftung (Neue Folge 133), Düsseldorf

Huckemann, S. (1996): Lohnstückkosten sind ein wichtiger Indikator der Wettbewerbsfähigkeit, in: Handelsblatt vom 19. 11. 96, S. 6

Hufschlag, I. (1998): Werbeagenturen entdecken „neue Lust in reifer Schale", in: Handelsblatt vom 13. Januar 1998, S. 7

infas-Sozialforschung (1993): Binnenstruktur der Langzeitarbeitslosigkeit älterer Männer und Frauen – Endbericht –, Bonn-Bad Godesberg

Institut der deutschen Wirtschaft (IW) (1997): Reform des Sozialstaats: Vorschläge, Argumente, Modellrechnungen zur Alterssicherung, Köln

Institut der deutschen Wirtschaft (IW) (1997): Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (1995): Zahlenfibel: Ergebnisse der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Tabellen, BeitrAB 101, Nürnberg

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (1997): Zahlen-Fibel – Ergebnisse der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Tabellen (BeitrAB 101), Nürnberg

IW-Trends (1996): Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft, Heft 1/96

Jagoda, B. (1997): Abbau der Arbeitslosigkeit nach dem „holländischen Modell", in: Wirtschaftsdienst 4/1997, S. 191–193

Jasper, G. / Rohwedder, A. / Schaarwächter, B. (1997): Erfahrung und Innovationsbereitschaft – Oder: Können alternde Belegschaften innovative Belegschaften sein?, in: AK-Beiträge 3/1997, S. 15–26

Jungnickel, R. / Keller, D. (1997): Standort Deutschland im Abseits?, in: Wirtschaftsdienst II/1997, S. 81 bis 85

Keller, B. (1997): Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Beschäftigungswirkungen und Bedingungen der Regulierung, in: Sadowski, D. / Pull, K. (Hrsg.): Vorschläge jenseits der Lohnpolitik: Optionen für mehr Beschäftigung II, Frankfurt/Main, New York, S. 227–246

Kieß, W. (1997): Wertewandel verursacht Neuorientierung – Vergütungspolitik in der Zukunft, in: Kayser, F. / Uepping, H. (Hrsg.): Kompetenz der Erfahrung: Personalmanagement im Zeichen demographischen Wandels, Neuwied, S. 95–105

Klauder, W. / Schnur, P. / Zika, G. (1996): Wege zu mehr Beschäftigung: Simulationsrechnungen bis zum Jahr 2005 am Beispiel Westdeutschland, IAB Werkstattbericht Nr.5, 10.9.1996

Klebula, D. / Semrau, P. (1997): Meist aus mehreren Quellen, in: Bundesarbeitsblatt, 2/1997, S. 5–10

Kleinsorge, G. / Koberski, W. / Warnken, J. (1997): Telearbeit: Aufwärtstrend ermittelt, in: Bundesarbeitsblatt 12/1997, S. 11–16

Klodt, H. (1997): Lohnsubventionen und Beschäftigungsgutscheine: Arbeitsmarktpolitik im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Effizienz und gesellschaftlicher Akzeptanz, in: Sadowski, D. / Schneider, M. (Hrsg.): Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik (Optionen für mehr Beschäftigung; 1), Frankfurt/Main, New York, S. 289–309

Klös, H.-P. (1996): Der Beitrag von Einfacharbeitsplätzen zur Verringerung der Sockelarbeitslosigkeit. Eine ökonomische Analyse. Manuskript: Institut der deutschen Wirtschaft 1996

Klös, H.-P. (1997): Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland, in: iw-trends 3/1997, S. 33–58

Klose, H.-U. (1996): Revolution auf leisen Sohlen – Politische Schlußfolgerungen aus dem demographischen Wandel, in: Forum Demographie und Politik, Special – November 1996

Knappe, E. (1997a): Arbeitsmarktordnung und Arbeitsmarktpolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216, 2/1997

Knappe, E. (1997b): Über den Satz: „Wenn die kumulierten Arbeitskosten schneller steigen als die Arbeitsproduktivität, entsteht Arbeitslosigkeit", Vortragsmanuskript zur Klausurtagung „Arbeitsmarkt, Innovation und Bildung" der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" am 10. November 1997 im Arbeitnehmerzentrum Königswinter

Knappe, E. / Funk, L. (1997a): Irritationen über den Zusammenhang zwischen Arbeitsproduktivität und Beschäftigung, in: List Forum 1/1997, S. 65–81

Knappe, E. / Funk, L. (1997b): Tarifliche Öffnungsklauseln: Beschäftigungskonsequenzen, tarifpolitische Wirkungen und sozialpolitische Implikationen, in: Sadowski, D./ Schneider, M. (Hrsg.): Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik (Optionen für mehr Beschäftigung; 1), Frankfurt/Main, New York 1997, S. 261 bis 286

Knappe, E. / Jobelius, H.-J. (1996): Millionen Arbeitsloser – muß die Arbeit umverteilt werden? in: Textor, M. R (Koordination): Sozialpolitik: aktuelle Fragen und Probleme (hrsg. v.d Bayerischen Landeszentrale für politische Bildung), Hof, S. 123–141

Köddermann, R. (1996): Sind Löhne und Steuern zu hoch?, in: ifo Schnelldienst 20/96, S. 6–15

Kohler, H. / Rudolph, H. / Spitznagel, E. (1996): Umfang, Struktur und Entwicklung der geringfügigen Beschäftigung – Eine Bestandsaufnahme –, IAB Kurzbericht Nr. 2, 31. Januar 1996

Kohli, M. (1996): Arbeitsmarktperspektiven und Tätigkeitsformen der Älteren in einer alternden Gesellschaft, in: Behrens, J./ Voges, W. (Hrsg.): Kritische Übergänge – Statuspassagen und sozialpolitische Institutionalisierungen, Frankfurt/Main, New York, S. 349–376

Kohli, M. / Künemund, H. (1997): „Produktive" Tätigkeiten im Ruhestand – ein internationaler Vergleich, in: forum demographie und politik, 9/1997, S. 99–128

Koller, B. (1996): Zur Wiedereingliederung älterer Arbeitnehmer – Daten und empirische Befunde, in: Frerichs, F. (Hrsg.): Ältere Arbeitnehmer im demographischen Wandel – Qualifizierungsmodelle und Eingliederungsstrategien, Münster, S. 153–160

Kölzer, B. (1992): BBE-Dokumentation – Der Seniorenmarkt Jahrgang 1992 –, Köln

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1997): Bericht über die demographische Lage 1997, Brüssel

Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1996): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland: Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Teil I: Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern, Bonn

Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland – Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen; Teil II: Ursachen steigender Arbeitslosigkeit in Deutschland und anderen frühindustrialisierten Ländern, Bonn

Krelle, W. (1997): Notwendige Änderungen des Arbeitsmarktes. Die Lohnhöhe hat einen Einfluß auf die Beschäftigung, in: Sadowski, D. / Schneider, M. (Hrsg.): Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik (Optionen für mehr Beschäftigung; 1), Frankfurt/Main, New York, S. 17–46

Küchle, H. (1994): Zur Messung der Wettbewerbsfähigkeit von Volkswirtschaften, in: WSI Mitteilungen, 3/1994, S. 180–190

Kuwan, H. / Gnahs, D. / Kretschmer, I. / Seidel, S. (1996): Berichtssystem Weiterbildung VI: Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF), Mülheim/Ruhr

Langmantel, E. / Vogler-Ludwig, K. (1997): Entlastungspotential eines Teilkapitalstocks unter alternativen Bevölkerungsannahmen: Studie im Auftrag der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" des Deutschen Bundestages, München, November 1997

Lehr, U. (1997): Der veränderte Lebenszyklus – Die biologische Uhr läuft konträr zur sozialen Uhr, in: Kayser, F. / Uepping, H. (Hrsg.): Kompetenz der Erfahrung, Neuwied, S. 67–76

Linke, L. (1994): Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildung für Arbeitslose in Deutschland, WZB, Discussion Paper FS I 94 – 203, Berlin

Mai, V. (1997): Design innovativer Horizonte des Personalmanagements, in: Kayser, F./ Uepping, H. (Hrsg.): Kompetenz der Erfahrung: Personalmanagement im Zeichen demographischen Wandels, Neuwied, S. 77–92

Maier, H. (1994): Bildungsökonomie: die Interdependenz von Bildungs- und Beschäftigungssystem, Stuttgart

Meyer-Hentschel, H. / Meyer-Hentschel, G. (1991): Das goldene Marktsegment: Produkt- und Ladengestaltung für den Seniorenmarkt, Frankfurt/Main

Meyer-Hentschel, H. (1996): Der Wettlauf um die Alten, in: Absatzwirtschaft, 6/1996, S. 42–46

Morschhäuser, M. (1996): Modernisierung und alternde Belegschaften – Beschäftigungsperspektiven älterer Arbeitnehmer bei Gruppenarbeit, Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 96/5, Gelsenkirchen

Münnich, M. (1997a): Zur wirtschaftlichen Lage von Ein- und Zweipersonenrentnerhaushalten – Ergebnisse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1993, in: Wirtschaft und Statistik, 2/1997, S. 120–135

Münnich, M. (1997b): Haushaltsbudgets von Arbeitern und Angestellten aus der Sicht der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, in: Wirtschaft und Statistik, 5/1997, S. 342–353

Naegele, G. (1988): Zur Zukunft der älteren Arbeitnehmer in einer veränderten Arbeitslandschaft – Neue Chancen oder neue Risiken?, in: Sozialer Fortschritt, 2–3/1988, S. 33–45

Naegele, G. (1992): Zwischen Arbeit und Rente, Augsburg

Naegele, G. (1996): Alters- und Beschäftigungsentwicklung der nächsten Jahrzente – Probleme und mögliche Lösungsvorschläge, in: Frerichs, F.: Ältere Arbeitnehmer im Demographischen Wandel – Qualifizierungsmodelle und Eingliederungsstrategien, Münster, S. 23–32

Naegele, G. (1997): Arbeit und Alter, Vortrag im Rahmen des Kongresses „Arbeit und Alter" des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Schleswig-Holstein und der Stiftung Diakonie und Kirche „In Würde alt werden" in Kiel am 15. November 1997 (Vortragsmanuskript)

Naegele, G. / Frerichs, F. (1996): Situation und Perspektiven der Alterserwerbsarbeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35/1996, S. 33–45

Naegele, G. / Frerichs, F. (1997): Diskriminierung älterer Arbeitnehmer in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Deutschland - Eine Umfrage unter Meinungsbildnern in Deutschland, in: Eurolink Age (Hrsg.): Optionen der staatlichen Politik zur Förderung älterer Arbeitnehmer, London, Brüssel, S. 71 bis 98

Neumann, E.-M. (1994): Körperliche und geistige Fähigkeiten älterer Arbeitnehmer aus entwicklungspsychologischer Sicht, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeits-und Sozialforschung: Bedeutung des demographischen Wandels – Erwerbsarbeit, berufliche Qualifizierung, Weiterbildung – (Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 40), Düsseldorf, S. 65–95

Noll, H.-H. (1987): Weiterbildung, Beschäftigungsstruktur und Statusdistribution, in: Weymann, A. (Hrsg.): Bildung und Beschäftigung: Grundzüge und Perspektiven des Strukturwandels, Göttingen, S. 141 bis 170

Oswald, C. / George, R. / Viebrok, H. (1996): Die Teilrente: Zukunftsweisende sozialpolitische Innovation oder nur ein Alibi?, in: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, Band 29, 5/1996, S. 343–347

Paqué, K.-H. (1997): Es gibt keine Alternative zur Anpassung in Richtung mehr Flexibilität, in: Wirtschaftsdienst 4/1997, S. 195–198

Persson, T. / Tabellini, G. (1994): Is Inequality Harmful for Growth, in: American Economic Review, 84, 3/1994, S. 600–621

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1997a): Stabilisierung in den alten Ländern kommt voran, in: Sozialpolitische Umschau, 10. November 1997, S. 3–15

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1997b): Arbeitslosigkeit im November leicht gestiegen, in: Sozialpolitische Umschau, 15. Dezember 1997, S. 3–13

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1998a): Arbeitsmarktentwicklung 1997 – Angaben der Bundesanstalt für Arbeit –, in: Sozialpolitische Umschau, 12. Januar 1998, S. 12–23

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1998b): Saisonbedingter Anstieg der Arbeitslosigkeit, in: Sozialpolitische Umschau, 9. Februar 1998, S. 3–14

Prinz, A. (1997): Betriebliche Arbeitskostenstruktur und Beschäftigungsdifferenzen im europäischen Vergleich, in: Sadowski, D. / Schneider, M. (Hrsg.): Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik (Optionen für mehr Beschäftigung; 1), Frankfurt/Main, New York, S. 103–136

Prognos (1995): Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen: Gutachten für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Textband und Anlagenband), in: DRV Schriften, 4/1995, S. 1–166

Prognos (1998): Prognos-Gutachten 1998: Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, in: DRV Schriften, 5/1998, S. 1–140

Rolle, C. / van Suntum, U. (1997): Langzeitarbeitslosigkeit und soziale Absicherung: Deutschland, Östereich, Schweiz, USA, Gütersloh

Rosenow, J. / Naschold, F. (1994): Die Regulierung der Altersgrenzen: Strategien von Unternehmen und die Politik des Staates, Berlin

Rübel, G. (1997): Arbeitszeitverkürzung oder längere Arbeitszeit?, in: Wirtschaftsdienst, 1/1997, S. 37–44

Rürup, B. (1995): Produktivität und Wachstum: Gefährdet der demographische Alterungsprozeß Produktivitätsfortschritt und Wirtschaftswachstum? Beitrag zum deutsch-japanischen Symposium: Bevölke-

rungsentwicklung und Wirtschaftswachstum am 6./7. Oktober 1995 in Berlin

Rürup, B. (1996): Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Darmstadt

Rürup, B. (1996): Informationsgesellschaft: Arbeit in Bewegung – Konsequenzen für die Systeme der sozialen Sicherung, Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft" des Deutschen Bundestages, Darmstadt

Sachverständigenrat für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1996): Gesundheitswesen in Deutschland: Kostenfaktor und Zukunftsbranche (Sondergutachten 1996), Band I: Demographie, Morbidität, Wirtschaftlichkeitsreserven und Beschäftigung

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1996a): Reformen voranbringen: Jahresgutachten 1996/97, Wiesbaden

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1996b): Zum wirtschaftspolitischen Handelsbedarf im Frühjahr 1996: Sondergutachten vom 27. April 1996

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (1997): Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft: Jahresgutachten 1997/98, Wiesbaden

Sauter, E. (1989): Herausforderungen an die berufliche Weiterbildung – Recycling oder Prävention, in: Döring, P. A. / Weishaupt, H. / Weiß, M. (Hrsg.): Bildung in sozioökonomischer Sicht: Festschrift für Hasso von Recum zum 60. Geburtstag, Köln, S. 141 bis 159

Schalk, J. / Lüschow, J. / Untiedt, G. (1997): Wachstum und Arbeitslosigkeit – Gibt es noch einen Zusammenhang?, in: Ifo Schnelldienst, 17–18/1997, S. 3 bis 14

Scheidt, T. / Hardes, D. (1993): Beschäftigungsformen, atypische, in: Breisig, T. et al. (Hrsg.): Handwörterbuch Arbeitsbeziehungen in der EG, Wiesbaden, S. 113–118

Scherer, D. (1996): Evaluation beruflicher Weiterbildung: eine theoretisch-empirische Analyse auf der Datenbasis des Sozio-ökonomischen Panels, Frankfurt/Main, Berlin

Schettkat, R. (1996): Das Beschäftigungsproblem der Industriegesellschaften, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26/1996, S. 25–35

Schettkat, R. (1997): Von der Krankheit zum Modell: Zur wirtschaftspolitischen Karriere der Niederlande, in: Wirtschaftsdienst 4/1997, S. 193–195

Schlaffke, W. (1993): Technologischer Wandel, Bevölkerungsentwicklung und Bildungsbedarf, in: Klose, H.-U. (Hrsg.): Altern hat Zukunft: Bevölkerungsentwicklung und dynamische Wirtschaft, Opladen, S. 135–153

Schmähl, W. (1995): Engere ökonomische und politische Verflechtung als Herausforderung für die nationale Sozialpolitik, in: Schmähl, W. / Rische, H. (Hrsg.): Internationalisierung von Wirtschaft und Politik – Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik, Baden-Baden, S. 9–43

Schmähl, W. (1997a): Financing of Social Security – Two Papers on the Instruments and Methods of Financing Sozial Insurance Schemes, ZeS-Arbeitspapier Nr. 21/97, Bremen

Schmähl, W. (1997b): Rentenreformen brauchen konzeptionsgeleitete Entscheidungen, in: Wirtschaftsdienst 6/1997, S. 319–322

Schmähl, W. (1997c): Armut und Reichtum, Funkkolleg, Studieneinheit 13, Studienbrief 5, Tübingen

Schmähl, W. (1997d): Einkommen im Alter – Woher kommt es, wohin geht es?, in: Wachstumsmotor Alter(n): Lebensstile – Kaufkraft – Konsum, hrsg. vom Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeits und Sozialforschung, S. 29–48

Schneider, F. (1998): Der Umfang der Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), 2/1998, S. 53

Schneider, U. (1992): Alternde Gesellschaft – Konsum im Alter, in: Forum Demographie und Politik, 2/1992, S. 82–108

Schreurs, M. (1996): Ansätze der Personalplanung und Entwicklung für ältere Arbeitnehmer, in: Frerichs, F.: Ältere Arbeitnehmer im Demographischen Wandel – Qualifizierungsmodelle und Eingliederungsstrategien,Münster, S. 117–121

Sesselmeier, W. / Klopfleisch, R. / Setzer, M. (1996): Mehr Beschäftigung durch eine Negative Einkommenssteuer, Frankfurt am Main

Sesselmeier, W. / Rürup, B. (1997): Umverteilung versus Beschäftigung?: Empirische Befunde – politische Konsequenzen, in: WSI Mitteilungen, 50 Jahre WSI, Sonderheft 1997, S. 22–29

Spenneberg, L. (1997): Schöne neue Jobber-Welt, in: Die Woche vom 31. Oktober 1997, S. 16

Statistisches Bundesamt (StBA): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 4.1.1, Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, Wiesbaden verschiedene Jahrgänge

Statistisches Bundesamt (StBA): Statistisches Jahrbuch für das Ausland, Wiesbaden verschiedene Jahrgänge

Statistisches Bundesamt (StBA): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden verschiedene Jahrgänge

Steger, U. / Spelthahn, S. (1994): Umweltschutz als internationaler Wettbewerbsfaktor, in: Warneke, P.: Wirtschaftsstandort Deutschland: Chancen und Gefahren, Berlin

Student, D. (1996): Giftiger Pilz, in: Wirtschaftwoche, 13/1996, S. 28–41

van Suntum, U. (1997): Löhne, Wechselkurse und Beschäftigung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 1/1997, S. 23–50

Taubert, D. / Scherer, D. (1993): Direktinvestitionen, in: Breisig, T. et al. (Hrsg.): Handwörterbuch der Arbeitsbeziehungen in der EG, Wiesbaden 1993, S. 149 bis 159

Tessaring, M. (1993): Das duale System der Berufsausbildung in Deutschland: Attraktivität und Beschäftigungsperspektiven, in: MittAB, 2/1993, S. 131 bis 161

Tessaring, M. (1994): Langfristige Tendenzen des Arbeitskräftebedarfs nach Tätigkeiten und Qualifikationen in den alten Bundesländern bis zum Jahr 2010, in: MittAB, 1/1994, S. 5–19

Tews, H.P. / Naegele, G. (1990): Alter und Konsum: Ältere Menschen als Verbraucher, in: GfK Jahrbuch der Absatz- und Verbrauchsforschung, 3/1990, S. 260 bis 276

Textor, M.R. (1996): Bevölkerungsentwicklung: Konsequenzen für Gesellschaft und Politik, in: Textor, M.R. (Koordination): Sozialpolitik: aktuelle Fragen und Probleme (hrsg. v.d. Bayerischen Landeszentrale für politische Bildung), Hof, S. 11–28

Thomae, H. / Lehr, U. (1973): Veränderungen der beruflichen Leistungsfähigkeit im mittleren und höheren Alter, Göttingen

Thome, R. (1997): Arbeit ohne Zukunft?, Vahlen

Thon, M. (1991): Neue Modellrechnungen zur Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials im bisherigen Bundesgebiet bis 2010 mit Ausblick bis 2030, in: MittAB, 4/1991, S. 673–688

Thon, M. (1995): Demographische Aspekte der Arbeitsmarktentwicklung – die Alterung des Erwerbspersonenpotentials, in: MittAB, 3/1995, S. 290–299

Thurow, L.C. (1978): Die Arbeitskräfteschlange und das Modell des Arbeitsplatzwettbewerbs, in: Sengenberger, W. (Hrsg.): Der gespaltene Arbeitsmarkt: Probleme der Arbeitsmarktsegmentation, Frankfurt/Main, New York, S. 117–137

Uepping, H. (1997): Die Leistung der Erfahrung – Altersorientierte Personalentwicklung, in: Kayser, F./ Uepping, H. (Hrsg.): Kompetenz der Erfahrung: Personalmanagement im Zeichen demographischen Wandels, Neuwied, S. 166–185

van Paridon, K. (1997): Das Modell Holland – Ein neues Wirtschaftswunder?, in: Wirtschaftsdienst, 4/1997, S. 198–202

Vehrkamp, R. (1997): Keine einfachen Indikatoren für die Wettbewerbsfähigkeit im Export, in: Handelsblatt vom 26. März 1997, S. 6

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (1997): Statistik Rentenzugang 1996, Band 121, Frankfurt/Main

Viebrok, H. (1997): Das Arbeitsangebot im Übergang von der Beschäftigung in den Ruhestand, Frankfurt/Main

Voit, H. et al. (1996): Entwicklung der Privathaushalte bis 2015, in: Wirtschaft und Statistik, 2/1996, S. 90–96

Wachtler, G. / Franzke, H. / Balcke, J. (1997): Die Innovationsfähigkeit von Betrieben angesichts alternder Belegschaften, hrsg. vom Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeits- und Sozialforschung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Bonn

Wahse, J. / Schaefer, R. (1997): Zum Wandel der Alterspyramide der Erwerbstätigen in Ostdeutschland im Transformationsprozeß, in: Internationales Institut für Empirische Sozialökonomie (INIFES)/Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. (ISF)/Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen e.V. (SÖSTRA) (Hrsg.): Arbeits- und Innovationspotentiale im Wandel – Thesen und Befunde zur Arbeit in einer alternden Gesellschaft, Starnberg, S. 15–44

Walwei, U. / Werner, H. (1996): Mehr Teilzeitarbeit als Mittel gegen die Arbeitslosigkeit?, in: Wirtschaftsdienst, 3/1996, S. 131–138

Warr, P.B. / Pennington, J. (1993): Views about age discrimination and older workers, in: Institute of Personnel Management: Age and Employment: Policies, Attitudes and Practices, London, S. 75–106 (Literaturhinweis in Dittmann-Kohli/ van der Heijden, B.)

Weeber, J. (1995): „Wachstum ohne Beschäftigung?" Wirtschaftswachstum schafft mehr Arbeitsplätze!, in: WSI Mitteilungen, 9/1995, S. 598–603

Weeber, J. (1997): Wann führt wirtschaftliches Wachstum zu mehr Beschäftigung?, in: Wirtschaftsdienst, 3/1997, S. 180–184

Anhang Kapitel 1, Tabelle 1

Ergebnisse zu geringfügiger Beschäftigung aus unterschiedlichen Datenquellen

Datenquellen	1987	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bundesgebiet West									
	Personen in Tausend								
Mikrozensus									
Geringfügig Beschäftigte		1 524	1 400	1 417	1 394	1 358	1 605	1 753	2 007
– ausschließlich		1 131	1 084	1 104	1 051	1 026	1 098	1 465	1 722
– nebenerwerbstätig ...		393	316	313	343	332	507	289	285
SOEP									
Geringfügig Beschäftigte			3 532	3 644	3 842	4 362	4 569	4 630	
– ausschließlich			2 933	2 973	3 016	3 471	3 586	3 473	
– nebenerwerbstätig ...			599	671	825	892	984	1 158	
ISG									
Geringfügig Beschäftigte	2 823			3 833					4 910
– ausschließlich	2 284			2 616					3 615
– nebenerwerbstätig ...	539			1 217					1 295
	Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in Tsd.								
IAB/GfK/IFO		2 574	2 446	2 480	3 154	3 986	3 369	3 067	
IAB-Betriebspanel					2 881		3 541	3 758	
Bundesgebiet Ost									
	Personen in Tausend								
Mikrozensus									
Geringfügig Beschäftigte			138	75	63	82	120	134	183
– ausschließlich			83	47	35	56	66	111	151
– nebenerwerbstätig ...			55	28	28	26	54	24	32
SOEP									
Geringfügig Beschäftigte			395	397	431	576	648	754	
– ausschließlich			213	291	281	408	461	581	
– nebenerwerbstätig ...			181	106	151	169	187	172	
ISG									
Geringfügig Beschäftigte				620					724
– ausschließlich				363					596
– nebenerwerbstätig ...				257					127
	Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in Tsd.								
IAB/GfK/IFO				76	119	168	171	182	
IAB-Betriebspanel							163	204	
Deutschland									
	Personen in Tausend								
Mikrozensus									
Geringfügig Beschäftigte		1 524	1 538	1 491	1 457	1 440	1 725	1 888	2 190
– ausschließlich		1 131	1 187	1 151	1 086	1 082	1 164	1 575	1 873
– nebenerwerbstätig ...		393	371	340	371	358	561	312	317
SOEP									
Geringfügig Beschäftigte			3 927	4 041	4 273	4 938	5 217	5 384	
– ausschließlich			3 146	3 264	3 297	3 879	4 047	4 054	
– nebenerwerbstätig ...			780	777	976	1 061	1 171	1 330	
ISG									
Geringfügig Beschäftigte	2 823			4 453					5 634
– ausschließlich	2 284			2 879					4 211
– nebenerwerbstätig ...	539			1 474					1 422
	Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in Tsd.								
IAB/GfK/IFO		2 574	2 446	2 556	3 273	4 152	3 540	3 249	
IAB-Betriebspanel					2 881		3 704	3 862	

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 1997

Anhang Kapitel 2, Tabelle 1

Entwicklung der nominalen Lohnstückkosten – in nationaler Währung und in ECU

Jahr	in nationaler Währung (1980 = 100)					in gemeinsamer Währung (1980 = 100)				
	D	F	GB	USA	J	D	F	GB	USA	J
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	104,6	112,2	110,9	108,1	103,6	104,9	109,0	120,2	134,8	133,0
1982	108,7	125,0	116,3	117,1	105,1	115,5	114,0	124,1	166,3	136,0
1983	109,1	136,1	120,5	120,0	106,2	121,4	118,0	122,9	187,7	158,3
1984	110,0	144,0	127,8	123,0	106,2	124,0	122,8	129,6	217,1	178,7
1985	111,7	149,9	134,4	127,1	104,6	126,7	129,4	136,7	232,1	182,5
1986	114,7	152,8	139,0	130,9	106,1	136,1	131,8	124,0	185,1	202,5
1987	117,5	155,4	145,1	135,7	106,1	143,2	131,6	123,3	184,9	202,5
1988	117,6	156,2	153,9	141,5	105,2	143,0	130,3	138,7	166,5	218,7
1989	118,5	158,4	168,6	145,9	107,1	144,4	133,3	149,9	184,4	222,1
1990	120,8	164,0	185,1	153,3	109,9	148,5	139,1	155,2	167,6	188,5
1991	124,8	169,8	198,8	159,5	112,5	153,6	142,8	169,8	179,2	212,8
1992	132,7	173,3	206,4	163,7	114,2	165,7	148,5	167,6	175,5	218,9
1993	137,6	177,9	208,7	166,7	115,9	179,3	157,4	160,3	198,2	280,2
1994	137,1	177,1	208,0	170,3	117,2	179,7	157,8	160,5	199,5	304,2
1995 S	139,6	179,3	210,7	172,9	118,5	188,0	161,3	152,3	183,9	303,0
1996 S	142,6	182,5	214,3	176,1	117,4	191,8	165,5	150,4	184,8	275,7
1997 S	144,8	185,1	217,9	179,1	117,0	194,8	168,6	151,3	186,9	276,2

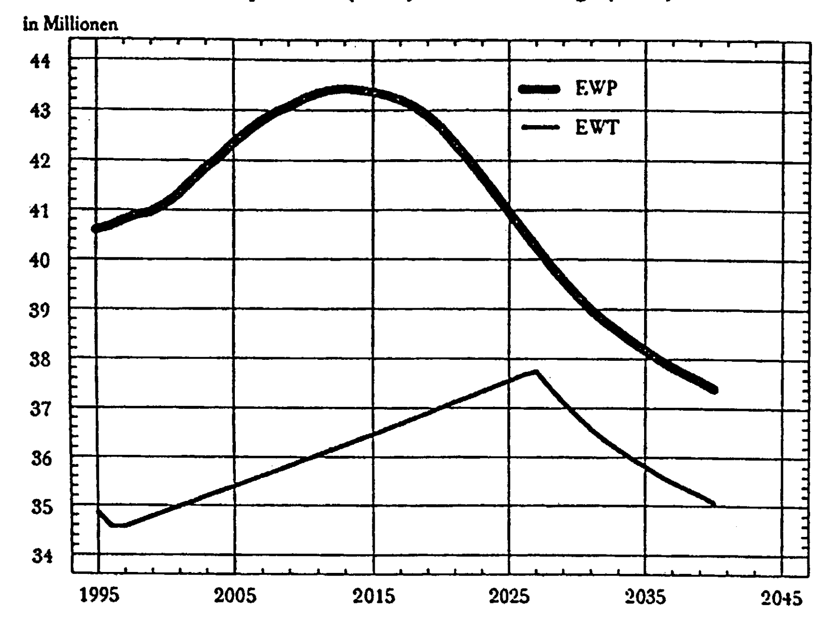
D = Deutschland (bis 1990 alte Bundesländer inkl. Westberlin, ab 1991 Gesamtdeutschland), F = Frankreich, GB = Großbritannien, USA = Vereinigte Staaten von Amerika, J = Japan.

Quelle: Hofmann, C. F. 1996, eigene Berechnungen

Anhang Kapitel 3, Abbildung 1

Arbeitsmarkt 1995 bis 2040

Erwerbspersonen (EWP) und Erwerbstätige (EWT)



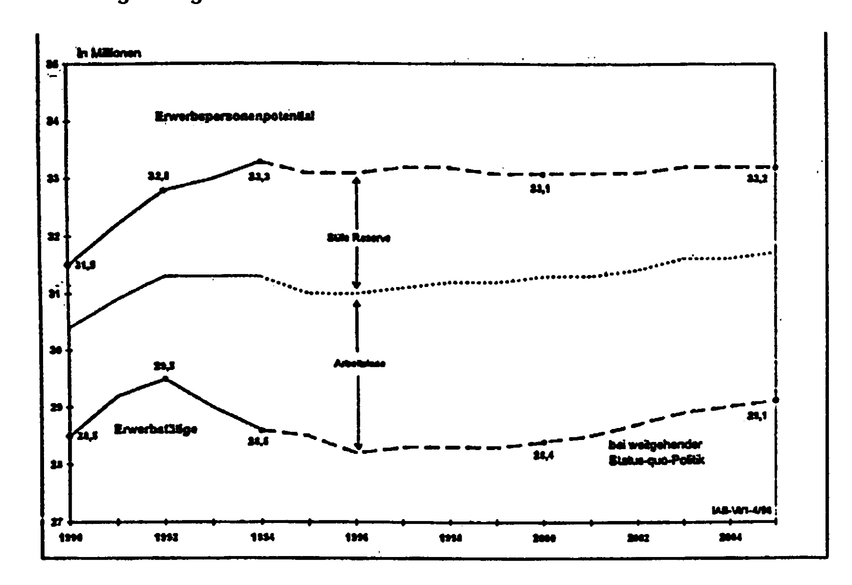
Entwicklung des Arbeitsmarktes 1995 bis 2040 (in 1 000 Personen)

	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Erwerbspersonen	40 599	41 112	42 358	43 224	43 362	42 650	40 956	39 276	38 174	37 395
Erwerbstätige	34 855	34 888	35 406	35 931	36 464	37 005	37 554	36 840	35 806	35 075
Abhängig Beschäftigte	31 369	31 399	31 865	32 338	32 818	33 305	33 799	33 156	32 225	31 568
Unterbeschäftigungs-volumen	5 744	6 224	6 952	7 293	6 898	5 644	3 402	2 436	2 368	2 320
Stille Reserve	2 125	2 303	2 572	2 698	2 552	2 088	1 259	901	876	858
Arbeitslose	3 619	3 921	4 380	4 594	4 346	3 556	2 143	1 535	1 492	1 461
Arbeitslosenquote (in v. H.)	*9,4*	*10,1*	*11,0*	*11,3*	*10,6*	*8,8*	*5,4*	*4,0*	*4,0*	*4,0*

Quelle: IW 1997, 158f

Anhang Kapitel 3, Abbildung 2

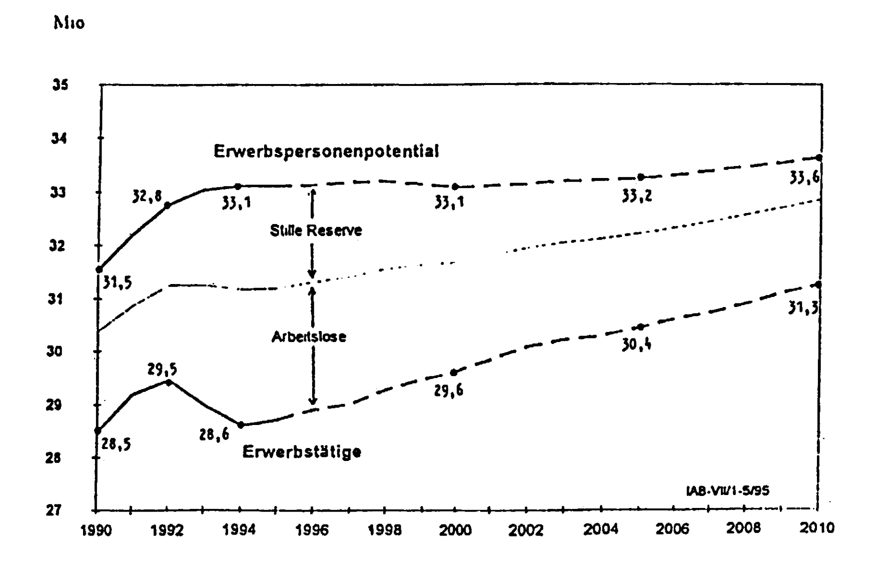
Westdeutsche Arbeitsmarktbilanz 1990 bis 2005
– Inlands- bzw. Arbeitsortskonzept –
– Vorläufiges Ergebnis eines IAB-Basis-Szenarios in Millionen Personen –



Quelle: Klauder, W./Schnur, P./Zika, G. 1996, 10

Anhang Kapitel 3, Abbildung 3

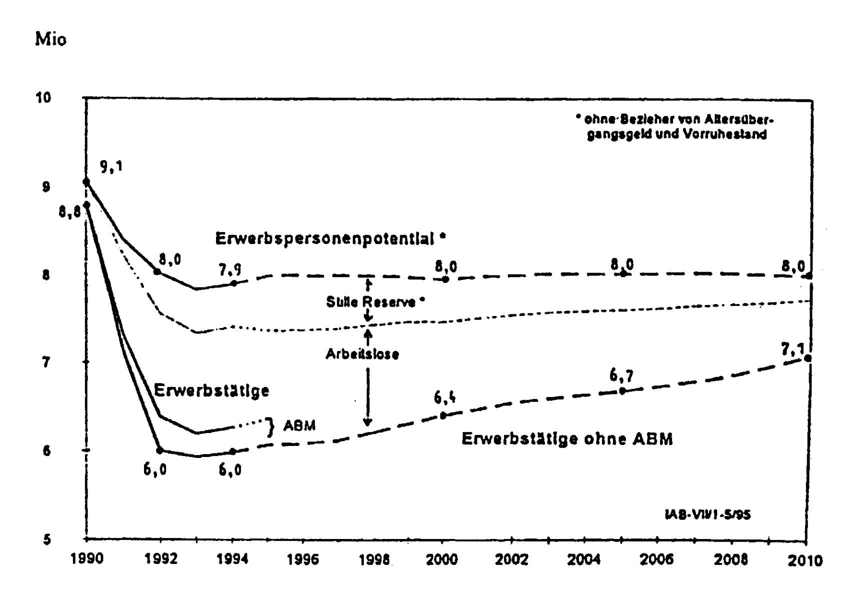
Westdeutsche Arbeitsmarktbilanz 1990 bis 2010
– Inlands- bzw. Arbeitsortskonzept –
– Vorläufige Ergebnisse eines IAB-Basis-Szenarios in Millionen Personen –



Quelle: IAB 1995, 20

Anhang Kapitel 3, Abbildung 4

Ostdeutsche Arbeitsmarktbilanz 1990 bis 2010
– Inlands- bzw. Arbeitsortskonzept –
– Vorläufige Ergebnisse eines IAB-Basis-Szenarios in Millionen Personen –



Quelle: IAB 1995, 22

Anhang Kapitel 3, Tabelle 5

Projektion *) des Erwerbspersonenpotentials nach verschiedenen Projektionsvarianten 1995 bis 2030
Tsd. Personen – Inländerkonzept
– Gesamtdeutschland –

Jahr	ohne	mit Wanderungen (bis 2010) [1]	
	konstante Erwerbsquoten		variable Erwerbsquoten (bis 2010) [2]
1994	41 661	41 661	41 661
1995	41 466	41 466	41 466
1996	41 228	41 395	41 342
1997	41 021	41 349	41 292
1998	40 812	41 286	41 204
1999	40 543	41 153	41 104
2000	40 273	41 003	40 999
2001	40 020	40 869	41 025
2002	39 809	40 775	41 066
2003	39 610	40 688	41 142
2004	39 376	40 576	41 166
2005	39 154	40 478	41 196
2006	38 963	40 411	41 255
2007	38 802	40 360	41 338
2008	38 634	40 315	41 419
2009	38 440	40 245	41 485
2010	38 245	40 177	41 573
2020	34 876	36 901	38 337
2030	30 061	31 783	32 996

*) Die aktualisierten Ergebnisse der Projektion von 1991 auf Basis 1990 sind auf das Niveau des Erwerbspersonenpotentials von 1995 nach der IAB-Kurzfrist-Prognose (mittlerer Schätzwert) abgestimmt. In diesem Ausgangswert ist für Westdeutschland eine sehr unsichere Schätzung für die Stille Reserve der Ausländer enthalten, so daß diese Niveauwerte nur einen groben Anhaltspunkt für die Größenordnung des Erwerbspersonenpotentials geben können. Diese Jahreswerte sind als langfristige Tendenzaussagen zu verstehen, die nicht alle Sondereinflüsse etc. wiedergeben, wie sie z. B. in einer Kurzfristprognose berücksichtigt werden. Dies ist vor allem für die Jahre 1996–1999 zu beachten.

Ursprüngliche Projektion: M. Thon: Perspektiven des Erwerbspersonenpotentials in Gesamtdeutschland bis zum Jahre 2030. In: MittAB, 4/1991, S. 706–712.

[1]) Gesamtwanderungssaldo der Bevölkerung
1996–2000 + 1,1 Millionen Personen
2001–2010 + 1,6 Millionen Personen
2011–2030 ± 0.

[2]) Für die alten Bundesländer: untere Variante, für die neuen Bundesländer: Anpassung der Erwerbsquoten an die obere Variante der westdeutschen Erwerbsquoten bis 2010.

Quelle: IAB 1995, 18

Anhang Kapitel 3, Tabelle 6

Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, in Millionen

	1995 [1])	Oberes Szenario			
		2010	2020	2030	2040
Erwerbspersonenpotential	41,6	42,2	39,8	35,5	32,6
Stille Reserve	3,1	2,9	1,7	0,6	0,4
Gemeldete Arbeitslose	3,6	3,7	2,7	1,6	1,5
Erwerbstätige Inländer	34,8	35,6	35,4	33,2	30,7
Pendlersaldo	– 0,0	– 0,0	– 0,1	– 0,1	– 0,1
Erwerbstätige Inland	34,8	35,6	35,5	33,3	30,8
Selbständige	3,6	3,9	3,9	3,6	3,4
Beschäftigte Arbeitnehmer	31,2	31,8	31,6	29,6	27,4
Arbeitslosenquote in v. H.	9,5	*9,4*	*7,1*	*4,7*	*4,7*
	1995 [1])	Unteres Szenario			
		2010	2020	2030	2040
Erwerbspersonenpotential	41,6	42,2	39,8	35,5	32,6
Stille Reserve	3,1	4,0	3,2	1,9	1,8
Gemeldete Arbeitslose	3,6	5,1	4,8	3,9	3,9
Erwerbstätige Inländer	34,8	33,1	31,8	29,7	26,9
Pendlersaldo	– 0,0	– 0,0	– 0,1	– 0,1	– 0,1
Erwerbstätige Inland	34,8	33,1	31,8	29,7	27,0
Selbständige	3,6	3,6	3,5	3,2	2,9
Beschäftigte Arbeitnehmer	31,2	29,5	28,4	26,5	24,0
Arbeitslosenquote in v. H.	9,5	*13,3*	*13,1*	*11,7*	*12,6*

[1]) Werte für 1995 sind Modellschätzungen, die von den Istwerten abweichen können.

Quelle: Prognos 1998, 53

Anhang Kapitel 3, Tabelle 7

Produktionsentwicklung und Arbeitsmarkt in Deutschland

	1991	1994	2000		2010	
			Integrations-szenario	Restriktions-szenario	Integrations-szenario	Restriktions-szenario
	in 1 000 Personen					
Bruttoinlandsprodukt in Mrd. DM [1])	2 854	2 965	3 445	3 281	4 289	3 771
Produktivität in 1 000 DM [1]) [2])	78	85	96	93	113	105
Erwerbstätige im Inland	36 511	34 959	35 950	35 100	37 925	36 025
Pendlersaldo	–53	4	55	55	155	125
Erwerbstätige Inländer	36 564	34 955	35 895	35 045	37 770	35 900
Erwerbspersonenpotential	41 081	41 824	42 068	42 106	42 794	43 036
Angebotsüberschuß	4 517	6 869	6 173	7 061	5 024	7 136
Registrierte Arbeitslose	2 602	3 697	3 272	3 773	2 758	3 867
Stille Reserve	1 915	3 172	2 901	3 288	2 266	3 269
nachrichtlich:						
Arbeitslosenquote in v. H.	*6,6*	*9,6*	*8,4*	*9,7*	*6,8*	*9,7*
	jahresdurchschnittliche Veränderungen zur Vorperiode in v. H.					
Bruttoinlandsprodukt [1])	–	*1,3*	*2,5*	*1,7*	*2,2*	*1,4*
Produktivität [2])	–	*2,8*	*2,1*	*1,6*	*1,7*	*1,1*
Erwerbstätige im Inland	–	*–1,4*	*0,5*	*0,1*	*0,5*	*0,3*

[1]) Zu west- bzw. ostdeutschen Preisen von 1991.
[2]) Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Erwerbspersonenpotentialrechnung des IAB, Szenarienmodell des DIW

Quelle: Gornig, M. et al.: 1997, 135

Anhang Kapitel 4, Tabelle 1

Einkommen und Einnahmen privater Haushalte im Jahr 1993
(je Haushalt und Monat in DM, alte Bundesländer)

Einkommens-/Einnahmeart	Haushaltstyp					
	Alter der Bezugsperson von ... bis unter ... Jahren				alle Haushalte	65 +/ alle (in v. H.)
	55–65	65–70	70 +	65 +		
Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit	3 202,80	378,36	126,58	207,83	3 444,87	*6,0*
+ Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit	625,91	269,21	88,54	146,84	568,84	*25,8*
+ Einnahmen aus Vermögen	929,49	899,68	644,76	727,02	703,12	*103,4*
+ öffentliche und nichtöffentliche Transfers	1 570,45	3 000,75	2 583,37	2 718,05	1 266,71	*214,6*
+ Einkommensübertragungen	47,98	42,98	22,77	29,29	49,51	*59,2*
= Haushaltsbruttoeinkommen [1])	6 376,63	4 590,98	3 466,02	3 829,03	6 033,05	*63,5*
– Steuern und Sozialversicherungsbeiträge	1 217,16	415,17	253,48	305,66	1 213,16	*25,2*
= Haushaltsnettoeinkommen [1])	5 159,47	4 175,81	3 212,54	3 523,38	4 819,89	*73,1*
× Zahl der Haushalte (in 1 000)	4 955	2 405	5 048	7 453	28 917	*25,8*
= Haushaltsnettoeinkommen aller Haushalte [1]) (Mrd. DM)	25,57	10,04	16,21	26,25	139,38	*18,8*
Ausgabefähiges Einkommen [2])	5 344,96	4 293,84	3 295,99	3 617,99	5 014,46	*72,2*
Durchschnittl. Haushaltsgröße [3])	1,60	1,35	1,32	1,33	2,23	*57*

[1]) Ohne Einnahmen aus Untervermietungen (im Jahr 1993 waren dies 1,49 DM je Haushalt und Monat).
[2]) Zusätzlich zum Haushaltsnettoeinkommen werden außer den dort schon berücksichtigten Einkommensübertragungen weitere einmalig und unregelmäßig anfallende Übertragungen (z. B. Vermögensübertragungen, Warenverkäufe) einbezogen.
[3]) Mikrozensus.
Quelle: EVS 1993, Mikrozensus 1993, eigene Berechnungen

Anhang Kapitel 4, Tabelle 2

Erfaßtes Geldvermögen privater Haushalte 1993 (in Mrd. DM), alte Bundesländer

Vermögensform	Haushaltstyp					
	Alter der Bezugsperson von ... bis unter ... Jahren				alle Haushalte	Anteil der über 65j. (in v. H.)
	55–65	65–70	70 +	65 +		
Sparbücher	64,2	35,2	74	109,2	320,1	*34,11*
Bausparverträge	21	5,3	6,7	12	136,8	*8,77*
Wertpapiere [1])	122,8	75,3	121,7	197	564,8	*34,88*
Lebensversicherungen [2])	192,2	21,1	27,3	48,4	615,4	*7,86*
Sonstige Geldvermögen	39,6	21,1	24,8	45,9	189,71	*24,19*
Summe	439,8	158	254,5	412,5	1 826,71	*22,58*
Zahl der Haushalte (in 1 000)	4 917	2 369	5 054	7 423	28 928	*25,66*

[1]) Bewertet zum Tageskurs.
[2]) Bewertet zum Rückkaufwert.
Quelle: EVS 1993, eigene Berechnungen

Anhang Kapitel 4, Tabelle 3a

Ausgabenstruktur für den privaten Verbrauch von 1969 bis 1993; Haushalte mit Haushaltsvorstand im Alter von mindestens 65 Jahren

Ausgabengruppe	EVS (Jahr)					
	1969	1973	1978	1983	1988	1993
Nahrungs- und Genußmittel	34,4	29,1	26,9	24,3	22,6	20,6
Kleidung, Schuhe	9,7	9,6	8,6	7,3	7,4	6,9
Wohnungsmieten u. ä.	15,4	17,7	18,6	20,4	22,7	23,0
Elektrizität, Gas, Brennstoffe	5,9	6,6	7,3	9,2	7,5	6,8
übr. Güter für Haushaltsführung	12,1	11,5	10,7	8,9	8,4	7,8
Gesundheits- und Körperpflege	5,4	6,1	5,8	5,8	6,0	8,4
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	6,8	8,5	10,0	10,3	11,3	12,7
Bildung und Unterhaltung	5,8	6,3	6,8	8,2	8,4	8,4
Persönliche Ausstattung	4,5	4,7	5,4	5,7	5,9	5,4
Ausgaben pro Haushalt (in DM)	808,9	1 104,27	1 458,8	1 805,17	2 096,32	2 800,32

Quelle: StBA, verschiedene Jahrgänge

Anhang Kapitel 4, Tabelle 3b

Ausgabenstruktur für den privaten Verbrauch von 1969 bis 1993; Haushalte mit Haushaltsvorstand von weniger als 65 Jahren

Ausgabengruppe	EVS (Jahr)					
	1969	1973	1978	1983	1988	1993
Nahrungs- und Genußmittel	32,8	27,8	24,9	23,3	22,5	21,1
Kleidung, Schuhe	11,2	10,5	9,5	8,3	8,5	8,0
Wohnungsmieten u. ä.	12,8	14,2	14,4	16,3	18,0	19,2
Elektrizität, Gas, Brennstoffe	4,6	5,0	5,1	6,7	5,6	5,3
übr. Güter für Haushaltsführung	11,8	12,3	11,6	9,6	8,8	8,5
Gesundheits- und Körperpflege	3,9	4,1	3,8	3,7	4,2	5,4
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	12,7	14,7	18,5	18,4	18,0	18,2
Bildung und Unterhaltung	6,6	8,0	8,4	9,8	10,3	10,2
Persönliche Ausstattung	3,6	3,5	4,0	3,9	4,2	4,1
Ausgaben pro Haushalt (in DM)	1 278,49	1 817,96	2 545,20	2 943,41	3 155,26	3 930,00

Quelle: StBA, verschiedene Jahrgänge

Anhang Kapitel 4, Tabelle 3c

Aufgabenstruktur für den privaten Verbrauch von 1969 bis 1993; Haushalte insgesamt

Ausgabengruppe	EVS (Jahr)					
	1969	1973	1978	1983	1988	1993
Nahrungs- und Genußmittel	33,2	28,1	25,5	23,6	22,5	21,0
Kleidung, Schuhe	10,8	10,3	9,2	8,0	8,2	7,7
Wohnungsmieten u. ä.	13,4	15,1	15,7	17,4	19,3	20,2
Elektrizität, Gas, Brennstoffe	4,9	5,4	5,8	7,4	6,1	5,7
übr. Güter für Haushaltsführung	11,9	12,1	11,3	9,4	8,7	8,3
Gesundheits- und Körperpflege	4,3	4,6	4,4	4,3	4,7	6,2
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	11,3	13,1	15,9	16,2	16,1	16,8
Bildung und Unterhaltung	6,4	7,6	7,9	9,4	9,8	9,7
Persönliche Ausstattung	3,8	3,8	4,4	4,4	4,7	4,4
Ausgaben pro Haushalt (in DM)	1 165,04	1 636,91	2 209,04	2 633,35	2 859,55	3 638,83

Quelle: StBA, verschiedene Jahrgänge

III Das Alterssicherungssystem

1 Kurzbeschreibung des Alterssicherungssystems

1.1 Vorbemerkung

Das System der Alterssicherung in Deutschland zeichnet sich durch eine Vielgestaltigkeit an Institutionen, Leistungsmerkmalen und Finanzierungsverfahren aus. Dieses heterogene Gesamtbild ist das Ergebnis eines historischen Prozesses, der weit in das vergangene Jahrhundert zurückreicht. Es ist auch „Ausdruck einer pluralistischen Orientierung der Sozialpolitik" (Transfer-Enquete-Kommision [1981] S. 192), die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen Spielräume zur Gestaltung der Alterssicherung ihrer Mitglieder überläßt. Im Laufe der Zeit haben sich nicht nur im Verhältnis der einzelnen Institutionen zueinander, sondern auch in den Beziehungen zu Arbeitsmarkt, Staatshaushalt und anderen Bereichen der Gesellschaft komplexe Strukturen herausgebildet.

Die Institutionen der Alterssicherung beinhalten Leistungsversprechen, die sich über mehrere Jahrzehnte erstrecken und es den Versicherten ermöglichen sollen, ihre langfristige Lebensplanung daran auszurichten. Sie stellen über historische Zeiträume Bezüge zwischen Leistungen und Lebensbiographien, Rechtssystemen und ökonomischen Verhältnissen in der Vergangenheit her. Dies hat zur Folge, daß Veränderungen in Ökonomie und Sozialstruktur, Kultur und Wertesystem der Gesellschaft sowie große Umwälzungen wie die beiden Weltkriege oder die Wiedervereinigung sich noch über Jahrzehnte auswirken. Betroffen sind die Ansprüche von privaten Haushalten ebenso wie die Verpflichtungen öffentlicher Haushalte.

Die Ansprüche auf Leistungen zur Alterssicherung[389]) sind in jedem Finanzierungssystem von der jeweils erwerbstätigen Generation zu erfüllen. Sie konkurrieren oft nicht nur mit den Konsumwünschen der Erwerbstätigen, sondern auch mit der Ausstattung nachwachsender Generationen. Deshalb werden mit der Gestaltung des Alterssicherungssystems auch Fragen der Gerechtigkeit zwischen Generationen berührt.[390])

[389]) Das folgende Kapitel des Berichtes ist Fragen der Alterssicherung gewidmet. Aspekte der Absicherung gegen Invalidität werden nicht behandelt.

[390]) Diesen Fragen kann hier nicht weiter nachgegangen werden. So fehlt es an einer Verständigung über einen adäquaten und allgemein akzeptierten Gerechtigkeitsbegriff. Die Beurteilung beschränkt sich häufig auf die gesetzliche Rentenversicherung. Dabei wäre zu beachten, daß sowohl innerhalb des Gesamtsystems der Alterssicherung als auch im übrigen Bereich weitere Transfers zwischen Angehörigen verschiedener Generationen stattfinden, die teilweise Leistungen aus einzelnen Institutionen ergänzen bzw. dadurch reduziert werden, teilweise auch erst durch die Alterssicherung ermöglicht werden. Außerdem wären Gerechtigkeitsvorstellungen, die sich auf die Verteilung zu einem bestimmten Zeitpunkt beziehen, gegen solche abzuwägen, die die Situation ganzer Generationen in historischen Zeiträumen betreffen.

1.2 Alterssicherung nach Bevölkerungsgruppen

Ein Kennzeichen der Alterssicherung in Deutschland ist ihre Anknüpfung an die Erwerbstätigkeit und das Erwerbseinkommen, sowohl im Hinblick auf den einbezogenen Personenkreis als auch die Berechnung von Beiträgen und Leistungen. Die unterschiedlichen Formen der Alterssicherung verschiedener Gruppen von Erwerbstätigen sind in Tabelle 1 (Seite 177) zusammengefaßt. Dabei wird der verbreiteten Unterscheidung verschiedener „Säulen" oder besser „Schichten" der Alterssicherung gefolgt. Das Gesamtsystem der Alterssicherung besteht aus einer gesetzlich verankerten Sicherung (erste Schicht) und einer ergänzenden Versorgung aus betrieblicher Altersversorgung bzw. Zusatzversorgung (zweite Schicht) sowie der privaten Vorsorge in ihren verschiedenen Formen (dritte Schicht).

Die Institutionen der ersten Schicht sind als Pflichtsysteme konzipiert. Die gesetzliche Rentenversicherung für Arbeiter und Angestellte erfaßte 1995 mit 31,5 Millionen aktiv Versicherten 82 v. H. der Erwerbspersonen in Deutschland. Weitere Institutionen der Basissicherung sind die Beamtenversorgung (4,9 v. H.), die Altershilfe für Landwirte (1,4 v. H.) und die berufsständischen Versorgungswerke (1,3 v. H.).[391])

Wie aus der Tabelle 1 abzulesen ist, umfaßt die gesetzliche Rentenversicherung nicht nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern auch bestimmte Gruppen von selbständig Erwerbstätigen. Geringfügig Beschäftigte sind versicherungsfrei. Die Geringfügigkeitsgrenze ist in der gesetzlichen Sozialversicherung an Arbeitszeit und Dauer der Beschäftigung geknüpft.[392])

Zu den Zusatzsystemen der zweiten Schicht gehören zum einen die Zusatzversorgung für Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst und zum anderen die betriebliche Altersversorgung im Bereich der Privatwirtschaft. In der Privatwirtschaft erhält die Mehrheit keine Leistungen aus der betrieblichen Altersversorgung: In den neuen Bundesländern werden kaum Betriebsrenten gezahlt, in den alten Bundesländern bezogen 1995 nach dem Alterssicherungsbericht der Bundesregierung nur etwa 28 v. H. der Bezieher von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung ab 60 Jahren (48 v. H. der Männer, 13 v. H. der Frauen),

[391]) Angaben errechnet nach VDR-Statistik, Alterssicherungsbericht 1997, BMA (1997b).

[392]) Versicherungsfrei sind sowohl Beschäftigungen von geringer Dauer (bis zu 2 Monaten) als auch Dauerbeschäftigungen von geringfügiger wirtschaftlicher Bedeutung (unter 15 Stunden pro Woche und bis zu einem Siebtel der Bezugsgröße). Sowohl die Bezugsgröße und damit die Geringfügigkeitsgrenze (nach unten) als auch die Beitragsbemessungsgrenze (nach oben) orientieren sich am Durchschnittsverdienst der Versicherten (§§ 8, 18 SGB IV, 159 SGB VI).

Tabelle 1

Alterssicherung für verschiedene Gruppen von Erwerbstätigen in Deutschland

Individuelle ergänzende Sicherung	Private Alterssicherung (Lebensversicherungen, Ersparnisse usw.)								
Zusatzsysteme						Knappschaft	Betriebliche Altersversorgung	Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst	Beamtenversorgung
Gesetzlich verankerte Systeme	Altershilfe für Landwirte *)	Berufsständische Versorgungswerke **)	Handwerkerversicherung (integriert in die Arbeiterrentenversicherung)	Künstlersozialversicherung	Freiwillig oder pflichtversichert (auf Antrag)		BfA und Landesversicherungsanstalten, Seekasse		
			Gesetzliche Rentenversicherung						
Personenkreis	Landwirte	Freie Berufe	Handwerker	Künstler	Sonstige	Beschäftigte im Bergbau	Sonstige		Beamte ***)
	Selbständige					Arbeiter und Angestellte			
						Abhängig Beschäftigte			
	Privater Sektor							Öffentlicher Dienst	

*) Einschließlich mithelfender Familienangehöriger; als Teilversorgung, ergänzt durch betriebliche Maßnahmen (Altenteil).
**) Teilweise auch für abhängig Beschäftigte der jeweiligen Branche.
***) Einschließlich Richter und Berufssoldaten.

Quelle: Schmähl 1986: 686, mit Änderungen

die vorher in der Privatwirtschaft gearbeitet hatten, zusätzliche Betriebsrenten.[393])

In der Beamtenversorgung und in der Knappschaft wird auch ohne Zusatzversorgungseinrichtungen ein hohes Absicherungsniveau erzielt (sog. „bifunktionale" Altersversorgung).[394]) Im Gegensatz dazu baut die Altershilfe für Landwirte stärker auf die ergänzende private Vorsorge (z. B. in Form des „Altenteils").[395]) Auch bei anderen Selbständigen wie Freiberuflern und Handwerkern spielt die private Vorsorge eine größere Rolle als bei abhängig Beschäftigten. Bei ihnen tritt in höherem Alter häufig auch noch Erwerbstätigkeit hinzu.

Trotz der Zentrierung der ersten Schicht des sozialen Sicherungssystems auf die abhängige Beschäftigung werden in den einzelnen Einrichtungen auch für bestimmte biographische Abschnitte oder Ereignisse Leistungen gewährt, obwohl keine Erwerbstätigkeit vorlag und keine Beiträge entrichtet worden sind. Das waren in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bis heute u. a. Zeiten des militärischen Dienstes oder Flucht und Vertreibung. In der gesetzlichen Rentenversicherung wirken sich zu einem Teil noch beitragslose Zeiten der Arbeitslosigkeit, Krankheit und Ausbildung leistungsbegründend aus. Seit den 80er Jahren wird diese nachträgliche Gewährung von Leistungen für sogenannte Ausfallzeiten nach und nach durch die Zahlung von Beiträgen ersetzt. Es handelt sich um Wehr- und Zivildienstzeiten, Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und anderen Lohnersatzleistungen, die ersten, gegenwärtig drei Jahre der Kindererziehung sowie Pflege.

Die Ausgestaltung der Institutionen auf den einzelnen Schichten ist in unterschiedlich starkem Maße staatlich reguliert. Während die Basissicherung als Pflichtsystem konzipiert ist und voll der staatlichen Regulierung unterliegt, sind Einrichtung und gegebenenfalls konkrete Ausgestaltung der betrieblichen Alterssicherung im Rahmen der – vor allem durch das Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung und die Rechtsprechung gesetzten – Grenzen weitgehend den Unternehmen bzw. den Verhandlungen auf tariflicher und betrieblicher Ebene überlassen.

Entsprechend vollzieht sich die Organisation der „ersten Schicht" in Körperschaften des öffentlichen Rechts (Sozialversicherung) oder durch direkte staatliche Alimentierung (Beamte), während die betriebliche Altersversorgung entweder im Unternehmen oder in besonderen Gesellschaften privatwirtschaftlich organisiert ist.[396]) Die Ausgestaltung von berufsständischen Versorgungswerken wird in der jeweiligen Satzung geregelt, deren Rahmen durch Landesrecht abgesteckt wird.[397]) Die Zusatzversorgung für Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst, die auch noch einen Teil der Mitarbeiter von Post und Bahn umfaßt, nimmt eine Zwischenposition ein: wie eine betriebliche Altersversorgung ist sie an den Arbeitgeber gebunden, in Anlehnung an die Beamtenversorgung ist das Leistungsrecht gestaltet und wie die Sozialversicherung wird sie durch öffentliche Anstalten durchgeführt.

Den größten individuellen Gestaltungsspielraum in Umfang und Struktur der Altersvorsorge bietet zweifelsohne die private Vorsorge, die von Sparverträgen über Immobilienbesitz bis hin zu Unternehmensbeteiligungen reicht.

1.3 Finanzierung der einzelnen Einrichtungen

Alle Einrichtungen bzw. Leistungen mit Ausnahme der Beamtenversorgung werden im Prinzip aus offen ausgewiesenen Beiträgen finanziert. Die gesetzliche Rentenversicherung, die landwirtschaftliche Alterskasse und die Zusatzversorgungskasse für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Land- und Forstwirtschaft erhalten darüber hinaus Bundeszuschüsse. Der Bundeszuschuß in der gesetzlichen Rentenversicherung ist an die Lohnentwicklung und die Entwicklung des Beitragssatzes gekoppelt und betrug 1997 in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten 21,7 v. H. der Rentenausgaben (68,9 Mrd. DM). Seit 1998 existiert ein zusätzlicher Bundeszuschuß, der für das Jahr 1998 auf 9,6 Mrd. DM und für das Jahr 1999 auf 15,6 Mrd. DM festgesetzt wurde. Ab dem Jahr 2000 wird dieser zusätzliche Bundeszuschuß jährlich auf der Grundlage der Veränderungsrate der Mehrwertsteuereinnahmen angepaßt.

Die Beiträge werden entweder von den Versicherten allein gezahlt (Selbständige, freiwillig Versicherte, private Vorsorge), von den Arbeitgebern allein (so zumeist in der betrieblichen Altersversorgung und – in Form von Umlagen – in der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst[398])), zu ca. Zwei Dritteln von den Arbeitgebern (Knappschaft) oder je zur Hälfte von Arbeitnehmern und Arbeitgebern (gesetzliche Rentenversicherung).[399]) Die Frage, von wem die Arbeitgeberbeiträge letztlich getragen werden, hängt allerdings auch davon ab, in welchem Maße eine Vor- oder Rückwälzung auf Preise oder Löhne durchgesetzt werden kann. Die Bemessungsgrundlage ist in der Sozialversicherung grund-

393) Alterssicherungsbericht, Tabelle B8.

394) 43 v. H. der Pensionäre beziehen noch zusätzlich eine Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung (vgl. Alterssicherungsbericht [1997], S. 81), die jedoch auf die Versorgungsleistung angerechnet wird, soweit beide Leistungen zusammen die Höchstgrenze übersteigen. Auch die durchschnittliche Höhe der Leistungen aus berufsständischen Versorgungswerken, in denen teilweise auch Arbeitnehmer bei Freiberuflern versichert sind, reicht an die Pensionen der Beamten heran (vgl. Alterssicherungsbericht [1997], Tabelle B4). In der Knappschaft werden darüber hinaus besondere Leistungen für unter Tage Beschäftigte gezahlt.

395) Arbeitnehmer in der Landwirtschaft sind in eine tarifliche Zusatzversorgung (ZVALG) eingebunden, die durch Bundesmittel aufgestockt wird.

396) Bei der betrieblichen Alterssicherung werden in diesem Zusammenhang vier sogenannte Durchführungswege unterschieden, vgl. weiter unten.

397) Vgl. BMA (1997b), S. 428.

398) Die Höhe der Arbeitgeberbeiträge bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) beträgt seit 1. Juli 1998 5,2 v. H. West, 1 v. H. Ost.

399) Der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung liegt 1998 bei 20,3 v. H.

sätzlich das Arbeitseinkommen bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze.[400]) Handwerker in der gesetzlichen Rentenversicherung und einige weitere Selbständige zahlen Einheitsbeiträge, die von einem Einkommen in Höhe der Bezugsgröße berechnet werden. Ein – allerdings niedrigerer – Einheitsbeitrag wird auch in der Alterssicherung der Landwirte erhoben.[401])

Die Finanzierung der Beamtenversorgung erfolgt gegenwärtig aus allgemeinen Haushaltsmitteln.

Die Finanzierung der Einrichtungen zur betrieblichen Alterssicherung erfolgt grundsätzlich durch Beiträge der Arbeitgeber oder Rückstellungen im Betrieb. Im Detail richtet sich die Finanzierung nach den Durchführungswegen und weist Spielräume auf, die betrieblich für verschiedene Zwecke genutzt werden können. Auch steuerliche Gesichtspunkte spielen für die Auswahl und insgesamt für die Entwicklung der betrieblichen Altersversorgung eine große Rolle.

Mit Ausnahme der Versorgungswerke der freien Berufe sind die Einrichtungen der Basissicherung und die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst grundsätzlich umlagefinanziert (bei einigen Zusatzversorgungskassen und kommunalen Beamtenversorgungskassen gibt es allerdings z. T. beträchtliche Rücklagen). Für die Beamtenversorgung ist in Zukunft eine Eigenbeteiligung der Beamten durch verminderte Besoldungs- und Versorgungsanpassungen vorgesehen, der zu einer begrenzten Kapitalansammlung führt, mit deren Hilfe Versorgungskosten zeitlich gestreckt und teilweise aus Zinserträgen finanziert werden sollen. Die betriebliche Altersversorgung und die Versorgungswerke weisen eine Teilkapitaldeckung oder volle Kapitalfundierung auf.[402]) Die private Altersvorsorge, die statistisch nicht voll zu erfassen ist, ist zum überwiegenden Teil voll kapitalfundiert.

1.4 Leistungen der Einrichtungen

Die Einrichtungen zahlen Renten bzw. Pensionen im Alter, für Hinterbliebene und z. T. auch bei Invalidität. Darüber hinaus werden Sach- und Geldleistungen für medizinische und berufliche Rehabilitationsmaßnahmen gewährt. Die Verteilung auf alle Leistungsbezieher geht aus Tabelle 2, das monetäre Leistungsvolumen der einzelnen Institution in Relation zu den gesamten Leistungen 1995 geht aus Tabelle 3 hervor.

Alle Leistungen sind an mehrere Voraussetzungen geknüpft, insbesondere gehören dazu das Erreichen bestimmter Altersgrenzen, die Dauer der Versicherung oder die Betriebszugehörigkeit und bestimmte weitere Kriterien wie der Versicherungsstatus (aktiv/latent Versicherte). Nach Vollzug der als Reaktion auf die demographischen Veränderungen bereits durchgeführten Reformen werden sich die Regelaltersgrenzen in den öffentlichen Systemen der ersten Schicht bis zum Jahr 2005 auf einheitlich 65 Jahre angleichen. Zugleich werden durchgängig Abschläge von der Höhe der Leistungen eingeführt, wenn sie vorzeitig beginnen sollen.[403])

Tabelle 2

Anteil der Bezieher einzelner Leistungen an allen Leistungsbeziehern ab 60 Jahren nach Institutionen und Geschlecht, Westdeutschland 1995 (Angaben in v. H.)

Leistungen aus ...	Eigene Ansprüche		abgeleitete Ansprüche
	Männer	Frauen	
Gesetzliche Rentenversicherung	91	98	90
Betriebliche Altersversorgung	30	9	12
ZV des öffentl. Dienstes	12	10	8
Beamtenversorgung	11	2	13
Alterssicherung der Landwirte	6	1	5
Berufsständische Versorgung	1	0	1
Leistungsfälle pro Bezieher	1,51	1,2	1,28

Quelle: Alterssicherungsbericht 1997, Tabellen B3 und B18

Zu den wichtigsten empirischen Befunden, die sich auf das Gesamtsystem beziehen, gehört es, daß die Kumulation von mehreren Leistungen zur Alterssicherung die Einkommensungleichheit verstärkt. Ausweislich des Alterssicherungsberichtes erhielten die Bezieher von Betriebsrenten bereits überdurchschnittliche GRV-Renten.[404]) Bei der Kumulation von Pensionen und GRV-Renten für Beamte muß dagegen nach Laufbahngruppen differenziert werden. Tabelle 4 zeigt, daß die Leistungen pro Monat von Pensionsbeziehern mit zusätzlicher GRV-Rente in den einzelnen Laufbahngruppen höher liegen als die der reinen Pensionsbezieher. Die durchschnittlichen Leistungen der Pensionsbezieher mit zusätzlicher GRV-Rente insgesamt sind aber aufgrund der unterschiedlichen Besetzungsziffern in den einzelnen Laufbahngruppen geringer als die durchschnittlichen Leistungen der reinen Pensionsbezieher.

In einer langfristigen Perspektive ist ein wichtiger Gesichtspunkt für die Höhe und Zusammensetzung des Alterssicherungseinkommens die Dynamisierung der Leistungen. Eine Anpassung unterhalb der Inflationsrate hat eine Verminderung der Kaufkraft der

400) Die Abgrenzung des Arbeitseinkommens ist dabei an das Steuerrecht angelehnt.

401) 1998 in den alten Bundesländern 346 DM, in den neuen Bundesländen 289 DM.

402) Das am meisten verwendete Finanzierungssystem bei berufsständischen Versorgungswerken ist das offene Dekkungsplanverfahren. Die Deckungsanlagen betrugen Ende 1995 74 Mrd. DM. Vgl. BMA (1997b), S. 432.

403) In kapitalgedeckten Systemen ergeben sich die Abschläge aus der versicherungsmathematischen Berechnung.

404) Vgl. Alterssicherungsbericht (1997), Schaubild B1.

Tabelle 3

Institutionen der Alterssicherung: Überblick

Institution[a]	Finanzierungs-verfahren	Finanzierungs-quellen	Regulierungs-hoheit	Anteil einzelner Institutionen an den Gesamtleistungen der Alterssicherung 1995[b]) (in v. H.)
Gesetzliche Rentenversicherung	Umlageverfahren	Beiträge AG/AN, Bundeszuschuß	Bund	78,1
Beamten-versorgung	Aus öffentlichen Haushalten	Steuern	Bund/Länder	12,2
Alterssicherung der Landwirte	Umlageverfahren	Beiträge, Bundeszuschuß	Bund	1,2
Berufsständische Versorgung	Kapitalfundiert	Beiträge	Kammern, Länder	0,6
Betriebliche Altersversorgung[c])	Kapitalfundiert	Beiträge AG, Rückstellungen	Unternehmen/Tarif-vertragsparteien, Bund	4,5
Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes	Überwiegend Umlageverfahren	Beiträge AG, zum Teil Vermögens-abbau und -erträge	Tarifvertrags-parteien	3,0

[a]) Die (kapitalgedeckte) private Vorsorge ist hier nicht berücksichtigt.
[b]) Quelle: Alterssicherungsbericht 1997: Tabelle B5. Leistungen an Personen ab 60 Jahren. Die fehlenden 0,4 v. H. entfallen auf Leistungen nach dem Kindererziehungsleistungsgesetz, die nicht zusammen mit einer Versichertenrente der GRV ausgezahlt werden.
[c]) Einige Leistungen zur betrieblichen Altersversorgung werden statistisch nicht erfaßt.

Tabelle 4

Alterssicherung der Beamten

	Anteil in der jeweiligen Laufbahngruppe	Höhe der Leistungen in DM/Monat		
		Pension[1])	GRV-Rente	Insgesamt
Pensionsbezieher mit zusätzlicher GRV-Rente				
Einfacher Dienst	65	1 888	902	2 790
Mittlerer Dienst	61	2 611	732	3 343
Gehobener Dienst	33	3 829	721	4 550
Höherer Dienst	18	4 872	1 028	5 900
Insgesamt	43	3 010	778	3 788
Reine Pensionsbezieher				
Einfacher Dienst	35	2 398	–	2 398
Mittlerer Dienst	39	3 122	–	3 122
Gehobener Dienst	67	4 282	–	4 282
Höherer Dienst	82	5 720	–	5 720
Insgesamt	57	4 325	–	4 325

[1]) Zahlbetrag einschließlich anteiligem 13. Monatsgehalt nach Anrechnung der Rentenbeträge gem. § 55 BeamtVG, vor Abzug von Eigenbeiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung.

Quelle: Alterssicherungsbericht 1997: 127

Tabelle 5

Grunddaten zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung 1996

Position	in Mrd. DM	in v. H. der Gesamtausgaben	Position	
Gesamtausgaben	374,8		Beitragssatz	*19,2 v. H.*
Rentenausgaben einschließlich KVdR und PVdR *)	354,1	*94,47*	Aktiv Versicherte am 31. Dezember 1995	31,4 Mio.
Rehabilitationsausgaben	10,4	*2,78*	Altersrenten	13,5 Mio.
Beitragseinnahmen	285,9	*76,27*	Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten	1,9 Mio.
Bundeszuschuß	77,2	*20,6*	Hinterbliebenenrenten	5,9 Mio.

Position	West	Ost
Durchschnittliche Rentenlaufzeit (Versichertenrenten)	15,9 Jahre	16,1 Jahre
Durchschnittsentgelt (monatlich)	4 259 DM	3 672 DM
Eckrente brutto	2 090 DM	1 717 DM
Durchschnittliche Altersrente Männer	1 844 DM	1 873 DM
Durchschnittliche Altersrente Frauen	792 DM	1 097 DM

*) Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner.

Quelle: VDR-Statistik

Rente zur Folge.[405]) Die Dynamisierung erfolgt in den Institutionen uneinheitlich. Während die Beamtenpensionen sich an der Entwicklung der Beamtenbezüge orientieren (entsprechend auch die Zusatzversorgung), folgt die Anpassung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung einem Index, in dessen Berechnung die Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer, die Abgabenbelastung bei Arbeitsentgelten und Renten und in Zukunft der „demographische Faktor", d. h. die jährlichen Veränderungen der Lebenserwartung der 65jährigen, eingehen. Das gleiche Ziel wird bei den Beamten durch die mit der Versorgungsrücklage verbundene schrittweise Niveauabsenkung für Aktive und Pensionäre – 1999 bis 2013 um 3 v. H. – verfolgt. Die Anpassungsmodalitäten bei Betriebsrenten sind demgegenüber sehr heterogen. Sie können sich neben der Inflationsrate an der Finanzlage des Betriebes oder an der Einkommensentwicklung bestimmter Arbeitnehmer orientieren. Allerdings legt das Betriebsrentengesetz jetzt eine Anpassung von nur 1 v. H. pro Jahr nahe, da in diesem Fall bereits die Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung der Anpassungspflicht entfällt.

[405]) Eine Anpassung um 1 v. H. bei einer Inflationsrate von 2 v. H. entspricht nach einem Rentenbezug von 15 Jahren einer Entwertung der monatlichen Rente von 13,7 v. H., bei einer Inflationsrate von 3 v. H. bereits von 25 v. H. des realen Wertes.

2 Alternative Finanzierungsverfahren: Theoretische Grundlagen und empirische Befunde

Die Diskussion um das für ein staatliches Alterssicherungssystem angemessene Finanzierungsverfahren begleitet die gesetzliche Rentenversicherung seit ihrem Bestehen. Im Folgenden werden erwartete Wirkungen eines Überganges des Systems zu einem kapitalfundierten Verfahren in ihren Grundzügen einander gegenübergestellt. Ausgangspunkt ist nicht ein Vergleich von idealisierten umlage- bzw. kapitalgedeckten Systemen in einem langfristigen Gleichgewicht, sondern das gegenwärtige System mit der aus Beiträgen und Bundeszuschuß im Umlageverfahren finanzierten gesetzlichen Rentenversicherung als Bestandteil des aus drei Schichten bestehenden, sonst überwiegend kapitalgedeckten Systems.[406])

Einige Grunddaten zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung gehen aus Tabelle 5 hervor.

[406]) Im Gegensatz zum gesetzlichen Rentensystem ist die Kontinuität der betrieblichen und privaten Träger nicht gewährleistet, und es existiert für die private Altersvorsorge keinerlei Versicherungspflicht, die auf Dauer Beitragseinnahmen sicherstellen könnte. Deshalb ist aus Gründen der Sicherung zukünftiger Ansprüche bzw. zur Insolvenzsicherung in diesen Systemen die Kapitaldeckung notwendig.

2.1 Finanzierungsalternativen

Zur Finanzierung des staatlichen Alterssicherungssystems werden grundsätzlich folgende Verfahren diskutiert:

- Das einfache Umlageverfahren, dabei können zu Beiträgen staatliche Zuschüsse hinzukommen.
- Ein erweitertes Umlageverfahren mit einem Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben innerhalb eines längeren Zeitrahmens („Abschnittsdekkungsverfahren"), das mit der Bildung von Rücklagen verbunden ist.
- Die Teilkapitaldeckung, indem entweder zur Dekkung von vorübergehend entstehendem demographisch bedingtem Mehraufwand vom Versicherungsträger längerfristig Rücklagen, eine Art erweiterter Schwankungsreserve, gebildet und später abgeschmolzen werden oder ein dauerhafter Kapitalstock zur Kofinanzierung bzw. Lockerung der Lohnzentrierung unter dem Dach der (ansonsten umlagefinanzierten) Sozialversicherung gebildet wird.
- Das Kapitaldeckungsverfahren, typischerweise außerhalb der staatlichen Organisation in privaten Versicherungsunternehmen.

Mit einem Übergang vom gegenwärtigen, durch Bundeszuschüsse ergänzten Umlageverfahren zu einem teilweise oder ganz kapitalgedeckten Verfahren sind verschiedene Ziele verknüpft, insbesondere werden

- ein höheres Wirtschaftswachstum,
- eine geringere Abhängigkeit von der Arbeitsmarktsituation und/oder der demographischen Entwicklung,
- eine bessere Abstimmung mit individuellen Präferenzen

erwartet (vgl. auch Kapitel 3). Die Verfahren erzeugen notwendigerweise unterschiedliche Wirkungen in verschiedenen Bereichen. Aus ökonomischer Sicht sind vor allem von Bedeutung:

- Die individuelle Rendite der Beiträge.
- Das Absicherungsniveau im Alter.
- Die Kapitalmarktentwicklung.
- Das Wirtschaftswachstum.
- Die Demographieabhängigkeit.

Im Folgenden werden wichtige theoretische und empirische Hinweise zur Effektivität der einzelnen Verfahren im Hinblick auf diese Kriterien zusammengestellt.

2.2 Individuelle Rendite der Beiträge

Ein Umlageverfahren beruht auf der Identität von laufenden Einnahmen und Ausgaben in jeder Periode. In individuell-biographischer Sicht („Längsschnitt") wird dabei typischerweise zwar eine Äquivalenzbeziehung zwischen Leistungen und Gegenleistungen angestrebt („Teilhabeäquivalenz"), die sich aber nicht auf die Beiträge selbst bezieht, sondern auf den individuellen Status im Vergleich zu den anderen Versicherten bzw. Rentnerinnen und Rentnern. Eine Rendite der Beiträge läßt sich nur indirekt ableiten. Nach Aaron (1966) ergibt sie sich (unter vereinfachenden Annahmen) aus der Lohnsummenentwicklung, d. h. aus Lohnwachstumsrate und Wachstum der Beschäftigung. Für die Beurteilung von realen Systemen sind allerdings weitere Faktoren von Relevanz. Denn so analytisch eindeutig die von Aaron für eingerichtete und ausgereifte Systeme formulierte Erkenntnis ist, so wenig können aus diesem Befund unmittelbar praktische Konsequenzen bzw. Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

In der Realität sind nämlich neben der Zins- und Lohnsummenentwicklung weitere Faktoren entscheidend, wie das (un)gleiche Spektrum der versicherten Risiken (z. B. die Hinterbliebenenversorgung oder die Absicherung des Invaliditätsrisikos) oder die Existenz eines steuerfinanzierten Staatszuschusses bzw. von Steuervergünstigungen für kapitalgedeckte Vorsorge für die „Rentenrendite" eines Versicherten.

Aufgrund der Heterogenität des Kapitalmarktes stellt sich ferner das Problem, mit welchem konkreten Zinssatz die Wachstumsrate der Lohnsumme verglichen werden soll. So unterscheiden sich die Renditen von privaten Kapital- und Rentenversicherungen durch die Möglichkeit, Kapital zu vererben und durch die Kosten der Risikoabsicherung bei Rentenversicherungen. Die private Rentenversicherung hat außerdem die übliche Aufteilung nach einer garantierten Auszahlung und einer Überschußbeteiligung zu berücksichtigen.[407]) Darüber hinaus verbietet es sich, die Kapitalmarktrendite der Vergangenheit linear in die Zukunft fortzuschreiben und mit den in der Zukunft erwarteten Lohnsummenzuwächsen zu vergleichen. Denn die Kapitalrenditen der Vergangenheit sind immer auch das Ergebnis des durch das Regime des Umlageverfahrens gekennzeichneten Kapitalangebotes. Käme es nun infolge einer Substitution des Umlageverfahrens durch das Kapitalstockverfahren zu den regelmäßig erwarteten zusätzlichen Ersparnissen, kann dies durchaus zur Folge haben, daß der Zins als Preis des Kapitals sinkt.

In der deutschen Rentenversicherung werden die Ausgaben vor allem für Renten und Rehabilitationsmaßnahmen durch Beiträge und Bundeszuschüsse gedeckt. Konzentriert man sich zur Vereinfachung auf die Rentenausgaben, so erhält man die Budgetdefinition

$$E = R \cdot \overline{P} \qquad (1)$$

mit E = Einnahmen, R = Anzahl der Rentnerinnen und Rentner, $\overline{P}$ = Durchschnittsrente.

Die Einnahmen sind von zahlreichen Faktoren abhängig. Zum einen sind darin Zuschüsse Z in Form der Bundeszuschüsse enthalten. Zum anderen sind die Beitragseinnahmen vom Beitragssatz b und der Anzahl der Beitragszahler B abhängig sowie von ihrem versicherten Durchschnittsentgelt $\overline{Y}$.

---

[407]) Vgl. Wagner, G. (1998a).

Daraus ergibt sich die erweiterte Budgetgleichung:

$$B \cdot b \cdot \overline{Y} + Z = R \cdot \overline{P} \qquad (2)$$

Daraus ergibt sich eine der Grundgleichungen des Umlageverfahrens:

$$b = \frac{R}{B} \cdot \frac{\overline{P}}{\overline{Y}} - \frac{Z}{B \cdot \overline{Y}} \qquad (3)$$

Sie bedeutet, daß sich der erforderliche Beitragssatz *b* als Produkt aus Rentnerquotient (erster Faktor) und Bruttorentenniveau (zweiter Faktor) ergibt, abzüglich dem Quotienten aus Zuschüssen und der Bruttolohn- und -gehaltssumme. Für eine Berechnung der Rendite eines Umlageverfahrens ist nicht nur von Interesse, wie hoch der gegenwärtige Beitragssatz ist, sondern auch, welche Rente sich zukünftig im Budgetgleichgewicht finanzieren läßt:

$$\overline{P} = \frac{B}{R} \cdot (b \cdot \overline{Y}) + \frac{Z}{R} \qquad (4)$$

Ähnlich wie in (2) zeigt sich, daß die Durchschnittsrente abhängig ist vom Kehrwert des Rentnerquotienten (Anzahl der Beitragszahler pro Rentnerin und Rentner), dem Durchschnittsbeitrag (in der Klammer) und dem Bundeszuschuß pro Rente.

In die Berechnung der Rendite gehen sowohl die gegenwärtigen Faktoren ein, die die Höhe des Beitragssatzes bestimmen, als auch die Entwicklung der Parameter, die die Höhe der Durchschnittsrente beeinflussen werden.[408]) Diese sind im einzelnen:

- der Rentnerquotient. Er ist wiederum abhängig von
  - exogenen demographischen Parametern (Altenquotient),
  - der Versicherten- und Rentenquote in der Bevölkerung, die abhängig ist
    - von der Erwerbstätigenquote[409]) und der Arbeitnehmerquote,
    - von der aktuellen und historischen Abgrenzung der Versicherungspflichtigen von der versicherungsfreien Beschäftigung,
    - von der Abgrenzung der Beitragsbemessungsgrundlage sowie auf der Leistungsseite von
    - den aktuellen und zukünftigen Voraussetzungen für Renten, insbesondere den
      - > Wartezeiten,
      - > Altersgrenzen und der
      - > Ausgestaltung der Hinterbliebenenversorgung,
    - von den Abgabewiderständen und dem Ausmaß der Schattenwirtschaft,
- die Höhe der Durchschnittsrente,
- die Entwicklung des Beitragssatzes,
- die Entwicklung des Durchschnittsentgeltes und
- die Höhe des Bundeszuschusses.

Mit Ausnahme der demographischen Entwicklung und in gewissem Umfang auch der Erwerbstätigenquote und der Durchschnittsentgelte handelt es sich um endogene, systemspezifische und beeinflußbare Parameter. Gegenwärtig sind sie durch einen sogenannten Selbstregulierungsmechanismus miteinander verknüpft.

Die bisherigen Reformen haben an nahezu allen endogenen Parametern angesetzt, u. a.:

- Der Bundeszuschuß wurde ab 1998 um einen besonderen Zuschuß ergänzt.
- Das Rentenniveau wird nach Maßgabe der Entwicklung der ferneren Lebenserwartung von 65jährigen bis auf 64 v. H. (als unterste Grenze) abgesenkt.
- Die Altersgrenzen wurden heraufgesetzt.
- Einzelne Rentenarten werden wegfallen bzw. modifiziert.

Als weiterer Anknüpfungspunkt verbleibt im System hauptsächlich noch die Abgrenzung zur bislang versicherungsfreien Beschäftigung, d. h. die geringfügige Beschäftigung und die Grenze zur selbständigen Erwerbstätigkeit. Jede Ausweitung des Versichertenkreises ist allerdings in einem versicherungsmäßig organisierten System mit einer Zunahme der Rentenausgaben in der Zukunft verknüpft.

Die Lohn- und Gehaltsentwicklung, einer der Faktoren für die Rendite im umlagefinanzierten System, ist abhängig von der Entwicklung der Produktivität, des Wirtschaftswachstums und der Lohnquote. Von einzelnen Jahren abgesehen waren Produktivitätsfortschritte und Wirtschaftswachstum in den letzten Jahrzehnten immer positiv.[410]) Die Produktivitätsfortschritte der vergangenen Jahre hatten aber eine Abnahme der Beschäftigung und damit ein Sinken der Lohnquote auf nunmehr 67 v. H. zur Folge, während die Bruttolohn- und -gehaltsumme je Arbeitnehmer im dritten Quartal 1997 nominal nur um 0,8 v. H. gegenüber dem Vorjahresquartal gestiegen ist. Die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen stiegen um 13,0 v. H.[411])

Reformüberlegungen müssen daher berücksichtigen, daß der Verteilungsspielraum für Einkommen aus unselbständiger Arbeit in den letzten Jahren außerordentlich geschrumpft ist. Die Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung sind zur Zeit von einer relativ kleiner gewordenen Brutto-Einkommensbasis aus zu finanzieren. Folglich steigt der Bei-

[408]) Bei dieser Darstellung wird davon ausgegangen, daß die Anwartschaften pro Rentner (Entgeltpunkte) konstant bleiben.

[409]) Zwar werden auch auf Einkommensleistungen der Arbeitslosenversicherung Beiträge gezahlt, die aber wiederum zu einem großen Teil über die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung von den Beschäftigten aufgebracht werden.

[410]) Im 3. Quartal 1997 stieg das Bruttoinlandsprodukt in den neuen Ländern und Berlin-Ost im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum real um 1,5 v. H., im früheren Bundesgebiet um 2,4 v. H. Das Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1991 je Erwerbstätigen (Arbeitsproduktivität) erhöhte sich in Deutschland im Vorjahresvergleich um 3,7 v. H. (West: 3,4 v. H.; Ost: 4,7 v. H.).

[411]) Alle Angaben: Statistisches Bundesamt, online, 29. Januar 1998. Zu den Zusammenhängen zwischen Arbeitsproduktivität und Beschäftigung vgl. ausführlich das Kapitel II „Wirtschaft und Arbeit".

tragssatz (und sinkt die Rendite der Beiträge). Dies hatte zur Folge, daß die Nettolohn- und -gehaltssumme pro Beschäftigten gesunken ist und kann als einer der Gründe für die Schärfe der Diskussion der vergangenen Jahre gewertet werden.

Es ist allerdings fraglich, ob der Trend der letzten Jahre sich in die Zukunft verlängern läßt. Dies hängt vor allem von der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ab. Eine Verknappung von Arbeitskräften kann zu stärker steigenden Löhnen und damit zu einer Verbesserung der Einkommensbasis beitragen. Ob sich eine solche Entwicklung einstellt, hängt davon ab, wie hoch die Wachstumsraten und Produktivitätsfortschritte in den nächsten Jahrzehnten sein werden. Dies wiederum kann auch vom Finanzierungsverfahren der gesetzlichen Rentenversicherung beeinflußt werden.

Bei kapitalfundierten Finanzierungsverfahren wird die individuelle Rendite aus der Verzinsung des eingesetzten Kapitals und den Verwaltungs- und Aquisitionskosten berechnet (siehe weiter unten). Ähnlich wie im Umlageverfahren ist sie wegen der Unsicherheiten am Kapitalmarkt erst ex post zu bestimmen. Wegen der Heterogenität der Kapitalanlagemöglichkeiten und großen Schwankungen in den vergangenen Jahrzehnten kann ohne weitere detaillierte Annahmen über die Anlageform und Risiken keine Rendite angegeben werden, die verbindlich als Vergleichsziffer dienen könnte. Die Renditen ergänzender Alterssicherungssysteme im Ausland liegen in vergleichbaren europäischen Staaten innerhalb einer großen Spannweite zwischen 0 und 7,4 v. H.[412]) In Chile liegt die Rendite im Basissystem über 10 v. H.,[413]) jedoch ist das Wirtschaftswachstum dort kaum mit europäischen Verhältnissen zu vergleichen. Zudem weisen die Renditen in den letzten Jahren große Schwankungen auf.

Durch den Aufbau eines Kapitalstocks innerhalb des Systems (Teilkapitalfundierung) würde der Beitragssatz bzw. die Abgabenbelastung zunächst steigen. Später könnte sich bei entsprechenden Rückflüssen das Rentenniveau erhöhen. Voraussetzung ist allerdings, daß die dann erwerbstätige Generation nicht dem Beispiel der heutigen Erwerbstätigen folgt und ebenfalls ein Absenken des Beitragssatzes durchsetzt. Maßgebend für die Rendite ist in allen Varianten letztlich das Wirtschaftswachstum.

Zur Verzinsung von Rentenversicherungsbeiträgen wurden in jüngerer Zeit mehrere Berechnungen vorgelegt. Wegen des Risikoausgleiches und des Ausmaßes der Umverteilung hängt die Verzinsung generell stark von der Zugehörigkeit zu der einen oder anderen Risikogruppe ab. Dies gilt vor allem im Hinblick auf Männer und Frauen, Erwerbsfähige und Erwerbsgeminderte, Verheiratete und nicht Verheiratete. Nach den Untersuchungen haben sich für ältere Kohorten in der Vergangenheit je nach Annahmen und Abgrenzungen positive Renditen zwischen 3 v. H. und etwa 7 v. H. ergeben. Diese Kohorten profitieren allerdings z. T. noch von hohen Umverteilungsströmen im System. Nach den Ergebnissen von Eitenmüller (1996, auf der Grundlage der Prognosen des Prognos-Institutes von 1995) sinken die durchschnittlichen Renditen für jüngere Kohorten.

2.3 Absicherungsniveau im Alter

Während das Absicherungsniveau (Auszahlungen in Relation zum Einkommen der übrigen Versicherten) in einem Umlageverfahren den Maßstab der Konstruktion des gesamten Systems bildet, ergibt sich das Niveau in einem Kapitaldeckungsverfahren erst ex post, wenn die individuellen Auszahlungen erfolgt sind. Erst unter Berücksichtigung der Verzinsung, der Inflation und der allgemeinen Einkommensentwicklung bis zum Wegfall der Rente läßt sich das Absicherungsniveau konkret bestimmen. Das Kapitalstockverfahren birgt daher immer erhebliche Risiken im Hinblick auf die Verstetigung des Lebenshaltungsniveaus.

Abschnittsdeckungsverfahren und Teilkapitaldekkung vollziehen sich innerhalb des grundsätzlich umlagefinanzierten Systems. Die Auswirkungen auf das Absicherungsniveau hängen von der konkreten Ausgestaltung ab, insbesondere davon, ob die Kapitalbildung mit einer Abkehr von der Nettoanpassung verbunden ist. Bleibt es beim gegenwärtigen System, haben sie keine Auswirkungen auf das Absicherungsniveau. Allerdings unterscheiden sich die Einkommen in ihrer nominalen Höhe dadurch, daß Beiträge und Leistungen durch Akkumulation und Auflösung beeinflußt werden. Zunächst höhere Beiträge führen zu niedrigeren Rentenanpassungen und umgekehrt.

2.4 Kapitalmarktentwicklung

Auch wenn einige theoretische Analysen eine inländische Akkumulation eines Kapitalstocks zur Dekkung sämtlicher Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung nahelegen, kann es bei einem kapitalfundierten Verfahren schon wegen der Größenordnungen der Rentenansprüche in Wirklichkeit kaum um eine vollständige Ablösung gehen.[414]) Auch ist zu befürchten, daß die mit einem Kapitalstock in dieser Größenordnung verbundene Machtzusammenballung negative Einflüsse auf das demokratische politische System ausüben könnte.

Der Kapitalstock in kapitalfundierten Systemen würde daher realistischerweise nur einen Teil der Anwartschaften abdecken (wodurch die Zinsgewinne beeinträchtigt werden), oder beruht auf Finanzanla-

[412]) Einbezogen wurden Großbritannien, die Niederlande, Schweden, USA und Schweiz. Vgl. hierzu Ifo (1998), S. 70.

[413]) Vgl. Holzmann (1996), zit. nach Vogler-Ludwig, K. (1997), S. 50.

[414]) Grohmann (1986) bezifferte die kapitalisierten Rentenansprüche bezogen auf Ende 1984 bei einer Altersgrenze von 60 Jahren auf etwa das Vierfache des Volkseinkommens. Der Sachverständigenrat (1997), S. 353 spricht von einem Deckungskapital von 7 Billionen DM bei einem reproduzierbaren Bruttosachvermögen von 14,4 Billionen DM. Allein das Produkt aus jährlichen Rentenausgaben für Versichertenrenten und ihrer durchschnittlichen Laufzeit in den alten Bundesländern beträgt 1996 etwa 3 Billionen DM und liegt damit nur wenig unter Höhe der gesamten Bruttowertschöpfung eines Jahres.

gen im Ausland. Bei Auslandsanlagen in dieser Höhe stellt sich das Problem der Machtzusammenballung eher noch in verschärftem Maße. Hinzu treten Wechselkursrisiken und andere Unsicherheitsfaktoren im Hinblick auf die ökonomische und politische Entwicklung außerhalb der Europäischen Gemeinschaft.

2.5 Wirtschaftswachstum

Grundsätzlich ist in jedem System aller Sozialaufwand aus dem laufenden Volkseinkommen zu finanzieren. Die sich daraus ergebende Frage ist, ob sich der Wachstumspfad einer Volkswirtschaft durch den Übergang zu einer Kapitalfundierung positiv beeinflussen läßt. Zur Analyse der Auswirkungen eines Überganges auf Kapitaldeckungsverfahren auf das Wirtschaftswachstum liegen einige, z. T. auf sehr vereinfachenden Annahmen beruhende Modelle vor. Ausgangspunkt ist insbesondere die Feldstein-These, wonach ein Umlageverfahren die private Ersparnis teilweise verdrängt.[415]) Dies habe einen negativen Einfluß auf die Kapitalakkumulation und verlangsame damit das Wirtschaftswachstum. Die angenommenen positiven Wirkungen eines Kapitalstockverfahrens beruhen auf der Annahme, daß die zusätzliche Ersparnis vermittelt über den Zins zu vermehrten Investitionen beiträgt.

Bereits weiter oben wurde angedeutet, daß der Zusammenhang zwischen Ersparnis einer nationalen Volkswirtschaft und Zins bei freiem internationalen Kapitalverkehr an Bedeutung verliert. Darüber hinaus ist auch der vermutete Zusammenhang zwischen Zinssatz und Investitionshöhe nicht nachgewiesen. Die Feldstein-These ist aus verschiedenen weiteren Gründen angezweifelt worden.[416]) Die wichtigsten Punkte sind, daß sie andere Motive des Sparens (Vorsichtsmotiv, Erbschaften, auch z. B. die Absicht eines privat finanzierten vorgezogenen Ruhestandes)[417]) vernachlässigt, ebenso wie intrafamiliäre Transfers, die Substitutionseffekte teilweise aufheben können.

Selbst wenn die Feldstein-These für die Erwerbsphase zutreffen sollte, ist zu beachten, daß das Umlageverfahren zwar möglicherweise geringere Ersparnisbildung in der Erwerbsphase, aber auch ein geringeres Entsparen in der Ruhestandsphase bewirkt. An dieser Stelle spielt die demographische Struktur eine große Rolle. In einem kapitalfundierten System ist eine Verschiebung der Altersstruktur hin zu einem größeren Anteil Älterer mit höheren Auszahlungen aus dem Kapitalstock verbunden. Folglich könnte der Fall eintreten, daß während der Aufbauphase des Kapitalstocks Entzugseffekte im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage wirksam werden (dies ist abhängig vom Umfang der ausländischen Kapitalanlage) oder die höheren Beiträge in einem teilkapitalfundierten System zu höheren Arbeitskosten führen und damit das Problem der Unterbeschäftigung verschärfen. In der Auflösungsphase müßte der Volkswirtschaft Kapital entzogen werden. Dies vollzieht sich zu einem Zeitpunkt, da das knapper werdende Arbeitsangebot mit mehr Kapital ausgestattet werden müßte. Das Umlageverfahren kann diesen Effekt dämpfen, wenn es ein geringeres Entsparen in einer älter werdenden Bevölkerung bewirkt.

Die empirischen Befunde zu der Frage, ob das staatliche soziale Sicherungssystem die private Ersparnis mindert, sind uneinheitlich.[418]) Aus den vorliegenden Untersuchungen lassen sich keine Rückschlüsse auf zusätzliche Kapitalbildung durch eine Umstellung des Finanzierungsverfahrens ziehen.

Demgegenüber ist die Umstellung mit einem Konsumverzicht der gegenwärtigen Generation verbunden. Die Simulation einer Teilkapitalbildung des Ifo-Institutes kommt u. a. auch daher zum Schluß, daß die Arbeitslosenquote bis zum Jahre 2025 um bis zu einem halben Prozentpunkt über derjenigen im Umlageverfahren liegen müßte,[419]) mit der Aussicht auf niedrigere Arbeitslosenquoten etwa ab dem Jahr 2025, wenn die Arbeitsmarktsituation voraussichtlich bereits auch ohne Teilkapitaldeckung durch den laufenden Bevölkerungsrückgang entlastet wird.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß das gängige Argument, ein kapitalgedecktes Rentensystem sei mit einem höheren Wirtschaftswachstum verbunden, auf zwei Annahmen basiert, nämlich daß

- unter dem Regime des Kapitalstockverfahrens die Ersparnisbildung höher ist und
- diese zusätzlichen Ersparnisse in Realkapital umgewandelt, d. h. investiert werden.

Eine Auswertung der einschlägigen empirischen (Längs- wie Querschnitt-)Analysen zeigt, daß weder die Sparquote in Ländern mit kapitalfundierten Renten höher ist als in solchen mit umlagefinanzierten, noch, daß die Investitionsquote in Ländern mit einer hohen Sparquote höher ist als in solchen mit einer niedrigeren Sparquote.

Die Wachstumserwartungen des Kapitalstockverfahrens dürften sich daher am ehesten in Ländern mit einem geringen Kapitalangebot, sei es aufgrund einer niedrigen Sparquote oder sei es aufgrund einer fehlenden Vernetzung mit den Weltkapitalmärkten, erfüllen.

2.6 Demographieabhängigkeit

Kapitalfundierte Renten werden aus den Erträgen, aber auch aus dem Abschmelzen eines individuellen, zuvor akkumulierten Kapitalstocks alimentiert. Daraus zu folgern, dieses Rentensystem sei demographieimmun, ist aus mehreren Gründen vorschnell. Jedes – wie auch immer gestaltete – Alterssicherungssystem wird von der steigenden Lebenserwartung betroffen. Auch beim Kapitalstockverfahren bestehen bei einer steigenden Lebenserwartung der

[415]) Feldstein, M.S. (1974, 1983) ging ursprünglich von einer vollständigen Verdrängung aus, revidierte dies jedoch später.

[416]) Eine ausführliche Übersicht findet sich bei Rürup, B. (1997).

[417]) Verschiedene Sparmotive werden schon bei Modigliani, F./ Brumberg, R. (1954) diskutiert.

[418]) Ein detaillierter Überblick findet sich insbesondere bei Rürup, B. 1997c: 121. Vgl. auch Danziger, S./Haveman, R./ Plotnick, R. (1981).

[419]) Vogler-Ludwig, K. (1997), S. 121.

Rentenempfänger lediglich die Möglichkeiten, die Altersbezüge zu kürzen oder – sollen diese konstant bleiben – die Beiträge zu erhöhen.[420])

Ferner läßt sich theoretisch zeigen, daß sich der Zins in einer geschlossenen Volkswirtschaft unter sonst gleichen Annahmen gleichgerichtet mit der Wachstumsrate der Bevölkerung entwickelt, was zur Konsequenz hätte, daß bei einer schrumpfenden Bevölkerung im betrachteten Gebiet auch ein Kapitalstockverfahren nicht gegen diesen demographischen Prozeß immun ist.

Das bedeutet: ein Bevölkerungsrückgang infolge eines Geburtendefizits – und damit ein Rückgang der Erwerbsbevölkerung – impliziert, daß Jahr für Jahr weniger Erwerbstätige sparen, d. h. Kapitalstöcke ansammeln, und immer mehr Ruheständler vom Ersparten leben. Das Verhältnis zwischen Beitragszahlungen und ausgezahlten Leistungen verschiebt sich mit der Konsequenz, daß per Saldo weniger gespart wird und es zu einem gesamtwirtschaftlichen Abschmelzen der Kapitalstöcke bei den Versicherungsträgern kommt. Daraus folgt, daß auch kapitalbasierte Renten nicht gegen den Bevölkerungsrückgang immun sind und zwar um so weniger, wenn die (schrumpfende) Erwerbstätigengeneration ihre Sparquote nicht entsprechend dem Anstieg des Rentnerquotienten erhöht. Im Falle konstanter oder gar sinkender Sparquoten der Erwerbsbevölkerung ergäben sich nämlich wachsende Risiken im Hinblick auf die zwingend erforderliche Liquidierung der Vermögensanlagen am Kapitalmarkt. Diese hätten sinkende Wertpapierkurse und/oder Immobilienpreise und damit Vermögensverluste der ihre Kapitalstöcke abschmelzenden Versicherungsträger zur Folge.

Die einzige vermeintlich „sichere" Möglichkeit, durch ein „heutiges" Ansparen die demographischen Veränderungen von „morgen" abzufedern bestünde darin, die „heutigen" Ersparnisse im Ausland anzulegen (sofern es nicht ebenfalls von den beschriebenen Prozessen betroffen ist), um sie „morgen" zur Bedienung der dann fälligen Renten zu repatriieren. Durch Vermögensanlagen im Ausland können die eben genannten Risiken prinzipiell reduziert werden, allerdings – sofern es sich bei einem Kapitalstockexport „heute" und einem Reimport „morgen" um gesamtwirtschaftlich relevante Größenordnung handelt – nur um den Preis der Gefahr von Kontraktionswirkungen in der Ansparphase und von inflatorischen Effekten in der Auflösungsphase, von ähnlich gelagerten demographischen Problemen in vielen Anlageländern und von den möglichen Wechselkursrisiken etc. ganz zu schweigen.

2.7 Zusammensetzung und langfristige Stabilität der Alterssicherung

Das Umlageverfahren vertraut auf die Stabilität der Lohn- bzw. Erwerbseinkommen und ist daher mit Arbeitsmarktrisiken und demographischen Risiken behaftet. Das Kapitaldeckungsverfahren vertraut auf die Stabilität der Kapitalmärkte bzw. der Kapitaleinkommen und ist damit insbesondere den Risiken von Inflation und Kursverlusten ausgesetzt.

Aus diesem Grund wäre es im Interesse der langfristigen Sicherheit der Alterseinkommen unzweckmäßig, allein auf eines dieser Finanzierungssysteme zu vertrauen. Nur eine Kombination beider Systeme ist geeignet, die Zukunftsfähigkeit der Alterssicherung nachhaltig zu garantieren. Angesichts des derzeitigen Mischungsverhältnisses von etwa 4 zu 1 empfiehlt sich ein Ausbau der kapitalgedeckten Schichten der Alterssicherung, allerdings nicht durch weitere Leistungseinschränkungen in der gesetzlichen Rentenversicherung. Ein solcher Ausbau kann obligatorisch sein oder auf freiwilliger Basis geschehen.

3 Ziele und Konzeptionen staatlicher Alterssicherung

Schon wegen ihrer Größenordnung[421]) befindet sich die Alterssicherung generell in einem Spannungsfeld unterschiedlicher Zielvorstellungen, die entweder direkt mit ihr verbunden werden oder deren Verwirklichung durch ihre Ausgestaltung gefördert oder beeinträchtigt wird.

Originäre Ziele der Alterssicherung sind

- die Verstetigung des Lebenshaltungsniveaus bei Wegfall des Erwerbseinkommens im Alter (in biographischer Perspektive),
- die Armutsvermeidung im Alter und die Teilhabe der Altengeneration an der Entwicklung des allgemeinen Lebenshaltungsniveaus (querschnittsorientierte verteilungspolitische Ziele).

Daneben spielen in der Diskussion eine Rolle:

- auf den gesamten Lebenszyklus bezogene Verteilungsfragen zwischen Angehörigen verschiedener Generationen,
- familienpolitische Ziele wie
  - eine „gerechte" Verteilung der Erziehungslasten oder
  - die Förderung der Familien,
- frauenpolitische Ziele, z. B. im Hinblick auf die Verteilung der Haus- und Erwerbsarbeit,
- finanzpolitische und steuersystematische Ziele,
- wirtschaftspolitische Ziele wie
  - die Stärkung des Wirtschaftswachstums und
  - die Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich,
  - gesamtwirtschaftliche Stabilität,
- arbeitsmarktpolitische Ziele, darunter
  - die effiziente Allokation des Faktors Arbeit,
  - die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit.

[420]) Vgl. Wagner, G. (1988a). So berichtete die Frankfurter Allgemeine Zeitung am 12. April 1995 von einer 10prozentigen Beitragserhöhung bei den privaten Lebensversicherungen in der Bundesrepublik Deutschland als Reaktion auf die neuen Sterbetafeln.

[421]) Die Leistungen für Alter und Hinterbliebene nach der Abgrenzung des Sozialbudgets umfaßten 1995 mit zusammen 444 Mrd. DM etwa 13 v. H. des Bruttoinlandsproduktes.

Zum Teil stehen die Ziele zueinander in Konflikt. Die Schärfe des Konfliktes hängt nicht zuletzt von den politischen Leitbildern und normativen Urteilen ab. Eine Vermischung von Institutionen und verschiedenen Zielen erhöht die Gefahr von unerwünschten Nebeneffekten, erschwert die Zuordnung von Beiträgen zu Risiken bzw. Leistungen, setzt die Transparenz des Systems und damit auch die politische Steuerungsfähigkeit herab und sollte daher soweit wie möglich vermieden werden. Es sollten folglich klare Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen erfolgen.

Im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung des Systems insgesamt und der einzelnen Institutionen bestehen unterschiedliche Vorstellungen. Sie beziehen sich zunächst darauf, welche Funktion und welches Gewicht die verschiedenen Schichten (Basissicherung, Zusatzsysteme, private Vorsorge) im Gesamtsystem der Vorsorge haben sollen. Dann geht es weiter darum, ob die bestehende Differenzierung zugunsten von Einheitsinstitutionen aufgegeben werden soll. Darüber hinaus ist die Frage, ob neben der Basissicherung noch weitere obligatorische Einrichtungen geschaffen werden sollen, etwa analog zur betrieblichen Altersversorgung in der Schweiz.

3.1 Einkommensverstetigung und Armutsvermeidung

Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Basissicherung kann man zwei Grundkonzeptionen unterscheiden, von denen die eine auf der Vorsorge beruht und die andere auf Versorgung basiert. Mit den beiden Systemen sind gemeinhin unterschiedliche Leitbilder über die Rolle des Staates verbunden, die sich auch darauf beziehen, welche Ziele mit einer Institution der Basissicherung zu verfolgen sind.

Sie unterscheiden sich – stark vereinfacht – hauptsächlich darin, daß Systeme nach dem Vorsorgekonzept Leistungen nur nach entsprechenden, in der Regel monetären Eigenleistungen gewähren. In Versorgungssystemen stellen monetäre Vorleistungen dagegen keine entscheidende Bedingung dar. Gemeinsam ist beiden Konzeptionen allerdings das Ziel der Armutsvermeidung im Alter.

Vorsorgesysteme sind entweder auf die Motivierung der freiwilligen individuellen Vorsorge ausgerichtet und beeinflussen das individuelle Verhalten über Anreize, oder sie sind mit einer Vorsorgepflicht ausgestattet (welche Wirkungen in anderen Bereichen erzeugen kann). Ein Umlageverfahren von der Größe und Bedeutung der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland kann zur Sicherstellung der langfristigen Leistungsversprechen und der damit verbundenen Eigentumsgarantie nicht auf eine stabile Finanzierungsgrundlage und damit auf eine Versicherungspflicht verzichten. Außerdem ist nur so zu vermeiden, daß Leistungsfähige sich der Verantwortung für ihre Alterssicherung entziehen und sich auf die Sozialhilfe verlassen. Dennoch ist es auch auf Akzeptanz angewiesen, die neben anderen Voraussetzungen nur entstehen kann, wenn die Leistungen sicher sind und in einem angemessenen Verhältnis zu den Vorleistungen stehen.

Die Entwicklung der Alterssicherung im Ausland zeigt, daß die Vorsorgeorientierung bei obligatorischen Systemen an Bedeutung gewinnt, so in Schweden, in Österreich und in Frankreich. In Ländern mit einer steuer- oder beitragsfinanzierten Grundversorgung wird diese in der Regel ergänzt durch eine obligatorische einkommensbezogene Zusatzversorgung.

Die staatliche Alterssicherung steht allerdings in Konkurrenz zu privatwirtschaftlich organisierten Systemen. Insbesondere von der neoklassischen Sichtweise verpflichteten Ökonomen wird bezweifelt, daß staatliche Eingriffe in die individuelle Vorsorge unter Effizienzgesichtspunkten gerechtfertigt sind. Wenn dieser Maßstab (als normative Position) akzeptiert wird, hängt das Ergebnis u. a. davon ab, welche Annahmen a) hinsichtlich der langfristigen Stabilität der Finanzmärkte und b) im Hinblick auf das private Sparverhalten bei Abwesenheit von Pflichtsystemen getroffen werden. Unter den realen Gegebenheiten und unter Einbeziehung der Risiken, die mit privater Vorsorge verknüpft sind, ist sehr zu bezweifeln, ob es sachgerecht ist, die private Vorsorge zum Hauptpfeiler der Alterssicherung zu machen. Für eine Gesamtwürdigung dieser Frage sind schließlich auch verteilungspolitische Gesichtspunkte heranzuziehen.

Wenn ein staatliches Basissicherungssystem für erforderlich gehalten wird, ist die Frage zu beantworten, ob die Leistungen dieses Systems an die Erwerbsphase anknüpfen sollen, also ob die Basissicherung bereits eine Verstetigung des Lebenshaltungsniveaus zum Ziel haben soll, oder ob grundsätzlich nur eine einheitliche Rente gewährt werden soll, die durch Leistungen aus anderen Institutionen zu ergänzen wäre.

Es liegt auf der Hand, daß das Ziel der Verstetigung des Einkommens sich nur durch einkommensbezogene Leistungen erreichen läßt. Bei dieser Konstruktion ist aber sicherzustellen, daß im Rahmen der durch das Beschäftigungssystem und das allgemeine Sicherungsniveau gegebenen Möglichkeiten ein Alterseinkommen erreicht werden kann, daß sich deutlich vom Existenzminimum abhebt. Anderenfalls kollidiert dieses Ziel mit dem Ziel der Armutsvermeidung. Auf der anderen Seite entsteht durch ein ausreichend hohes Leistungsniveau bei den gegebenen demographischen und ökonomischen Rahmenbedingungen ein Finanzbedarf, der finanzpolitischen und wirtschaftspolitischen Zielen zuwiderlaufen kann.

Diese Punkte sind von zentraler Bedeutung im Hinblick auf die Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. Sie orientiert sich spätestens seit der Rentenreform 1957 relativ eng am Vorsorgekonzept. Voraussetzung für Armutsvermeidung ist daher, daß eine langjährige Versicherung im System verwirklicht werden kann.[422]) Gegenwärtig ist Armut im Alter insbesondere ein Problem für alleinstehende

422) Langjährig Versicherte erreichen mit ihren Altersrenten individuelle Absicherungsniveaus in Höhe von rund 70 v. H. des letzten Nettoarbeitseinkommens. Vgl. Kruse, E. (1997). Dieser Wert entspricht gerade auch der normativen Vorgabe für das Eckrentenniveau (Eckrente mit 45 Entgeltpunkten, allerdings in Relation zum durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt).

Frauen, von denen im Westen immerhin 18,8 v. H. nur ein Gesamteinkommen bis 1250 DM erzielen. Im Osten erzielen 4,8 v. H. nur ein Gesamteinkommen bis 1000 DM (Alterssicherungsbericht 1997: Tabelle C7). Insgesamt gesehen wird der Armut im Alter allerdings durch das gegenwärtige System wirkungsvoll begegnet; laut ASID 1995 beziehen weniger als 3 v. H. der über 65jährigen Sozialhilfe (einschließlich Bezieher von Hilfe in besonderen Lebenslagen).

Mit Einführung des demographischen Faktors wird im Rahmen des Rentenreformgesetzes 1999 das Eckrentenniveau allerdings langfristig auf das Niveau der 70er Jahre sinken. Hinzu kommt, daß durch die nun bereits Jahrzehnte andauernde Arbeitsmarktkrise immer mehr Biographien Lücken in der Erwerbstätigkeit aufweisen und in der Zukunft die Einkommensverläufe und damit die Versicherungsbiographien diskontinuierlicher werden dürften.[423])

Vor dem Hintergrund der Zunahme unstetiger Erwerbsverläufe sowie der unzureichenden Altersabsicherung von Teilzeitarbeit werden auch die Einführung neuer pauschalierter Beitragszeiten (z. B. für Phasen der Ausbildung und lebenslangen Weiterbildung) sowie eine Aufwertung von Phasen der Teilzeitbeschäftigung diskutiert.

Aus individueller Sicht liegt der Vorteil eines beitragsbezogenen Alterssicherungssystems auch darin, daß die Rentenansprüche mit einer Eigentumsgarantie ausgestattet sind. Daraus folgt auch, daß Einkommen zur Alterssicherung, das ausschließlich auf eigene Vorleistungen zurückgeht, nicht von weiteren Bedingungen oder vom individuellen Bedarf abhängig gemacht werden darf. Allerdings enthalten die existierenden Vorsorgesysteme mit Ausnahme der privaten Vorsorge auch Umverteilungselemente, deren Inanspruchnahme an bestimmte Voraussetzungen geknüpft werden kann.

Diese Umverteilungselemente wurden in der gesetzlichen Rentenversicherung mit der Gesetzgebung der vergangenen Jahre deutlich reduziert. Eine ähnliche Entwicklung vollzieht sich aus finanzpolitischen Gründen auch in den Versorgungssystemen (siehe weiter unten).

Bei Systemen, die auf dem Versorgungskonzept basieren, werden die Leistungen nicht an eigene Vorleistungen im Sinne von Beiträgen geknüpft, sondern aus allgemeinen Steuermitteln oder Abgaben der Arbeitgeber finanziert. Ziel ist in aller Regel die Gewährung eines bestimmten, nach verteilungspolitischen oder personalpolitischen Zielen festgelegten Einkommens. Die Versorgung kann im Gegensatz zu Leistungen aus reinen Vorsorgesystemen an eine Bedarfsüberprüfung geknüpft werden. Versorgungssysteme in Deutschland sind die Beamtenversorgung, Teile der betrieblichen Altersversorgung einschließlich der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst und die Sozialhilfe.

Das Beispiel der Beamtenversorgung zeigt allerdings, daß auch ein Versorgungssystem differenzierte Leistungen gewähren kann, die am Erwerbseinkommen anknüpfen. Dem liegt allerdings die Vorstellung zugrunde, daß der Dienstherr auch nach Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst in entsprechendem Umfang für die Aufrechterhaltung des Lebenshaltungsniveaus von Beamten auf Lebenszeit zu sorgen hat (sog. Alimentationsprinzip).

Einkommensbezogene Leistungen eines allgemeinen Alterssicherungssystems erfordern auch aus Gründen der Akzeptanz eine relativ enge Leistungs-Gegenleistungsbeziehung. Wenn querschnittsorientierte[424]) verteilungspolitische Ziele wie insbesondere die Armutsvermeidung im Vordergrund stehen, ist dagegen eine Finanzierung über allgemeine Steuermittel, die im Grundsatz nach der gesamten Leistungsfähigkeit der privaten Haushalte erhoben werden, die sachgerechte Finanzierungsmethode.

3.2 Vorleistungsabhängigkeit

Vorsorgesysteme lassen sich hinsichtlich der Vorleistungsabhängigkeit bzw. der Äquivalenzbeziehung zwei verschiedenen Typen zuordnen:[425]) Es existieren sowohl beitragsbezogene als auch einkommensbezogene Systeme. Diese Systeme unterscheiden sich letztlich darin, ob die Leistungen direkt an die nominale Höhe der entrichteten Beiträge geknüpft werden oder ob die Berechnung anhand der Einkommen erfolgt, die der Beitragszahlung zugrunde liegen (Leistungsbemessungsgrundlage ist identisch mit der Beitragsbemessungsgrundlage).

Die Berechnung der Renten in der gesetzlichen Rentenversicherung orientiert sich – über die persönlichen Entgeltpunkte – am versicherten Einkommen einer Periode, relativ zu den Einkommen der übrigen Versicherten.[426]) Reine beitragsbezogene Leistungen sind dagegen bislang typisch für kapitalfundierte Systeme der privaten Vorsorge. Hier werden die Beiträge nach der Höhe aller Risiken und unter Beachtung der möglichen Verzinsung nach der Höhe und der Dauer des Rentenbezuges kalkuliert (sog. aktuarische Beitragsäquivalenz).

Bei privaten Rentenversicherungen im Rahmen von Lebensversicherungen ist eine starke Differenzie-

---

423) Gegenwärtig findet sich in den Versicherungskonten des Neuzuganges der männlichen Altersrentner und auch bei den weiblichen Angestellten noch eine deutliche Häufung bei 40 bis 45 Versicherungsjahren, bei den Arbeiterinnen sind allerdings 5–10 Versicherungsjahre besonders häufig (Zahlen nach VDR, Rentenzugang 1995, eigene Berechnungen).

424) Die Querschnittsbetrachtung bezieht sich auf die Verteilung auf unterschiedliche Personen zu einem Zeitpunkt, die Längsschnittbetrachtung auf die Verteilung über mehrere Jahre, bezogen auf eine Person oder Kohorte.

425) Vgl. Schmähl, W. (1997b), S. 7ff.

426) Vgl. Schmähl, W. (1981a). Auch in der betrieblichen Altersversorgung finden sich Leistungszusagen, die sich an der Dauer der Betriebszugehörigkeit und am letzten Einkommen orientieren. Dort wird entsprechend der Ergänzungsfunktion häufig auch gerade das Entgelt oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze berücksichtigt, weil für Mitarbeiter mit höheren Entgelten das aus der Beitragsbemessungsgrenze resultierende niedrigere Absicherungsniveau der GRV ausgeglichen werden soll. Die Zusatzversorgungssysteme weisen insgesamt aber ein sehr heterogenes Bild auf. Im Gegensatz zur gesetzlichen Rentenversicherung zahlt dort allerdings der Arbeitgeber die Beiträge.

rung der Beiträge nach Risiken auch zwischen Männern und Frauen üblich. Demgegenüber kennt die gesetzliche Rentenversicherung keine geschlechtsspezifische Risikodifferenzierung oder gar Risikoausschlüsse. Sie führt damit einen sozialen Ausgleich zwischen verschiedenen Risikogruppen im Querschnitt durch. Diese „Gleichbehandlung ungleicher Risiken" scheint als originäre Aufgabe des sozialen Alterssicherungssystems allgemein akzeptiert zu werden..

Wenn die Leistungs-Gegenleistungsbeziehung im Rahmen eines einkommensbezogenen Alterssicherungssystems gestärkt (und ggf. auch die Beitragshöhe begrenzt) werden soll, sollte darauf geachtet werden, daß im Bereich der gesetzlichen Sozialversicherung

- die Aufgaben und Risiken sachgerecht zugeordnet werden und
- die Ausgaben systemadäquat finanziert werden.

Eine sachgerechte Lösung besteht darin, daß versicherungstypische Leistungen grundsätzlich aus Beitragszahlungen begründet werden und für Tatbestände außerhalb der versicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit, die bei der Rentenberechnung berücksichtigt werden sollen, von der jeweils zuständigen Institution Beiträge gezahlt werden.

4 Beurteilungskriterien für Reformoptionen

Im Folgenden werden Kriterien zur Beurteilung der Wirkungen einzelner Reformoptionen genannt. Mit der Auswahl sind zwangsläufig eine Gewichtung der z. T. widerstreitenden Ziele, Auffassungen über die Funktion eines Alterssicherungssystems und Annahmen über die Wirkungsweise von Reformoptionen verbunden.[427])

4.1 Fiskalischer Aufwand

Im internationalen Vergleich der Ausgaben für Alterssicherung lag Deutschland 1994 ausweislich einer IWF-Studie[428]) mit ca. 11 v. H. des BIP weltweit an 10. Stelle. Die Fragen, ob dies „zuviel" ist bzw. wieviel unsere Gesellschaft bereit ist, für ihre „Alten" zu zahlen, ist nur normativ zu beantworten. Analytisch fundiert läßt sich dagegen darüber diskutieren und argumentieren, welche Wachstums-, Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen von den verschiedenen einnahmeseitigen und/oder ausgabeseitigen Optionen ausgehen.

4.2 Verteilungswirkungen

Verteilungspolitische Ziele können sich sowohl auf die „Querschnittsverteilung" auf verschiedene Personen zu einem bestimmten Zeitpunkt beziehen als auch auf die individuell-biographische oder auch „Längsschnitt"-Perspektive. Darüber hinaus können für Verteilungsanalysen auch Merkmale ganzer Kohorten (bestehend aus Angehörigen einzelner oder Gruppen von Geburtsjahrgängen) miteinander verglichen werden. Je nach Perspektive kann man zu unterschiedlicher Beurteilung kommen.

Verteilungswirkungen sozialer Sicherungssysteme betreffen nicht nur die personelle Verteilung der Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Kapitalvermögen, sondern auch die Verteilung der Faktoreinkommen. So ist mit den Vorschlägen nach einer stärkeren Kapitalfundierung auch die Hoffnung verbunden, daß sich damit die personelle Verteilung der Kapitaleinkünfte beeinflussen läßt.

Die Vermeidung von Armut (Anteil von Haushalten mit Einkommen unterhalb des Existenzminimums) ist ein zentrales Kriterium für die Qualität eines Alterssicherungssystems. Häufig wird jedoch ein Konflikt zwischen egalitären verteilungspolitischen Zielen und der Effizienz ökonomischer Systeme angenommen. Dieser Konflikt bezieht sich hauptsächlich auf die Differenzierung der Arbeitseinkommen nach der (Grenz-)Produktivität der Arbeitskräfte. Eine stärkere Differenzierung, so wird angenommen, fördere das Leistungsprinzip und verhindere die Verschwendung von Ressourcen.[429])

Eine effizienzorientierte Sozialpolitik kann die ökonomischen Grundlagen stärken, aber tendenziell auch zu einer Verstärkung der Ungleichheit führen, wenn sich für den Einzelnen z. B. das Risiko erhöht, unter die Armutsgrenze zu fallen. Eine sozialstaatliche Politik sollte versuchen, beiden Aspekten Rechnung zu tragen und sowohl die Armutsvermeidung als auch die Differenzierung nach der Leistungsfähigkeit und allokative Rückwirkungen zu berücksichtigen.

Grundsätzlich reflektieren die Alterseinkünfte aus einkommensbezogenen bzw. vorsorgeorientierten Alterssicherungssystemen in der Basissicherung die Verteilung der Lebens-Erwerbseinkommen. Maßnahmen zur Verminderung von Ungleichheit innerhalb einer Kohorte – auch im Hinblick auf Diskriminierungen von Frauen im Erwerbsleben – müssen daher primär in der Erwerbsphase ansetzen.

Im Rahmen eines vorsorgeorientierten Systems ist daher sicherzustellen, daß die Möglichkeiten zum Erwerb ausreichender Anwartschaften für alle Mitglieder der Gesellschaft zur Verfügung stehen. Dies ist in bezug auf die Basissicherung und die Zusatzversorgungssysteme zum einen mit ausreichenden Chancen zur Teilnahme am Erwerbsleben und zum anderen mit einem ausreichenden Sicherungsniveau nach einer entsprechend langen Mitgliedschaft in diesem System gleichzusetzen. Wenn Armutsvermeidung aus Arbeitsmarktgründen nicht gelingt, können entweder die einzelnen Institutionen durch Grundsicherungselemente erweitert werden – wodurch sie aber einen Teil ihres Vorsorgecharakters verlieren – oder

[427]) Kriterien, die auf den Einfluß von Alterssicherungssystemen auf die Bevölkerungsentwicklung Bezug nehmen, werden hier nicht zur Beurteilung herangezogen, weil die Beeinflussung der Geburtenrate nicht als dem Funktionsbereich der Alterssicherung zugehörend gewertet wird.

[428]) 1990 lag die Bundesrepublik Deutschland (alte Bundesländer) an siebenter Stelle. Quelle: BMA (1997b) (nach EUROSTAT).

[429]) Vgl. im einzelnen dazu das Kapitel II „Wirtschaft und Arbeit" in diesem Bericht.

aber durch andere, auf die Fürsorge ausgerichtete Institutionen ergänzt werden.

Als querschnittsorientiertes Ziel im Verhältnis der Generationen zueinander hat sich bei uns die Teilhabe der älteren Menschen an der allgemeinen Entwicklung des Wohlstands etabliert, das in der gesetzlichen Rentenversicherung als gleichgewichtige Entwicklung von Renten und Nettoarbeitseinkommen interpretiert wird. In der Beamtenversorgung gilt die Teilhabe an der Entwicklung der Besoldung der aktiven Beamten als Maßstab.

Angesichts der z. T. unterschiedlichen Entwicklung in den verschiedenen Schichten der Alterssicherung ist eine Beurteilung nur aufgrund einer integrativen Sichtweise sinnvoll, bei der das verfügbare Gesamteinkommen aus allen institutionalisierten Formen der Alterssicherung (Basissicherung und Zusatzversorgung/betriebliche Altersversorgung) berücksichtigt wird.

Hier zeigt sich aber, daß die Verteilung der Alterseinkommen unter Berücksichtigung der zweiten Schicht deutliche Ungleichheiten zwischen ehemaligen Mitarbeitern großer und kleiner Unternehmen sowie zwischen Frauen und Männern bzw. Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten aufweist, ebenso wie zwischen Angehörigen des öffentlichen Dienstes und Arbeitnehmern der Privatwirtschaft.

Im Hinblick auf das Lebenseinkommen haben obligatorische Systeme andere verteilungspolitische Wirkungen als freiwillige Systeme, da die Spartätigkeit zu einem großen Teil einkommensabhängig ist. Bezieher niedriger Einkommen besitzen ceteris paribus vor allem bis zum Alter von etwa 40 bis 45 Jahren eine geringere Sparfähigkeit und können daher auch nur geringere Zinseinkünfte erwirtschaften. Eine Veränderung des Anteils privater Vorsorge hat daher Konsequenzen für die Verteilung der Alterseinkommen. Durch eine Zunahme verschärft sich tendenziell die Ungleichheit der Lebenseinkommen insgesamt, ohne daß dies auf Arbeitsleistungen im Erwerbsleben zurückzuführen wäre.

Ein Vergleich der Lebenseinkommenspositionen zwischen verschiedenen Kohorten ist bisher methodisch nicht zufriedenstellend gelöst, zumal er zusätzlich noch die Verteilung innerhalb der Kohorte berücksichtigen müßte.[430])

Auch die Art der Besteuerung über direkte oder indirekte Steuern beeinflußt die Höhe und Verteilung der Einkünfte aus Alterssicherung. Während eine Veränderung der direkten Steuern sich auf Höhe und Anpassung der Nettorenten aus der gesetzlichen Rentenversicherung und ggf. auch auf die Rendite von Finanzanlagen im Bereich der privaten Vorsorge auswirkt, beeinflußt eine Änderung der Verbrauchssteuern – soweit sie auf die Preise überwälzt werden – die Dynamisierung von preisindexierten Alterssicherungsleistungen bzw. reduziert das Realeinkommen der Bezieher von nicht inflationsgeschützten Alterssicherungseinkommen. Verbrauchsteuern belasten die Bezieher niedriger Einkommen i. d. R. überdurchschnittlich. Eine Finanzierung aus lohnbezogenen Beiträgen kann die Arbeitskosten erhöhen oder das verfügbare Einkommen der Haushalte reduzieren. Letzteres führt unter Status quo-Bedingungen auch zu verminderten Rentenanpassungen.

4.3 Wachstums- und Beschäftigungswirkungen

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sollte gegenwärtig das vordringliche Ziel aller wirtschaftspolitischen Entscheidungen sein. Neben sozialpsychologischen Auswirkungen, die die Stabilität des gesamten politischen Systems bzw. der Gesellschaft beeinträchtigen können, entstehen durch Arbeitslosigkeit immense fiskalische Kosten. Sie werden in den letzten Jahren auf rund 150 Mrd. DM pro Jahr geschätzt.

Umfang und Dauer der Arbeitslosigkeit werden von der Entwicklung der Arbeitsnachfrage (mitbestimmt durch Produktivität und Wachstum des Bruttoinlandsproduktes) und dem Arbeitskräfteangebot abhängen. Noch Anfang der 90er Jahre geäußerte Hoffnungen, daß die demographisch bedingte Abnahme des Arbeitskräftepotentials ab der Jahrtausendwende zu einer spürbaren Reduzierung der Arbeitslosigkeit führen werden, scheinen sich nicht zu bestätigen.[431])

Das Alterssicherungssystem wirkt in vielfältiger Weise auf den Arbeitsmarkt ein, so durch

- die Abgabenbelastung (Beiträge und Steuern) auf das Arbeitskräfteangebot und die Nachfrage der Arbeitnehmerhaushalte,
- die Arbeitgeberanteile auf die Höhe der Arbeitskosten (Lohnstückkosten) und damit auf die Arbeitsnachfrage,
- die Bereitstellung von Transferzahlungen als Alternative zur Erzielung von Erwerbseinkommen ggf. auf die Dauer der Erwerbsphase,
- das Finanzierungsverfahren auf die Zinsentwicklung,
- die Bundeszuschüsse auf die finanzpolitischen Spielräume,
- kontinuierliche Einkommensströme auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrageentwicklung,
- stabile ökonomische Rahmenbedingungen auf die Sicherheit langfristiger Entscheidungen von Unternehmen und Haushalten.

[430]) Die Rendite von Beiträgen zur Alterssicherung per se kann nicht Kriterium sein, allenfalls die daraus resultierenden Konsummöglichkeiten. Diese lassen sich aber schon deshalb nicht miteinander vergleichen, weil nicht alle Güter zu allen Zeitpunkten für alle Kohorten verfügbar waren bzw. sind.

[431]) Das Unterschreiten der Zahl von 2 Millionen Arbeitslosen wird nach den Ergebnissen der Studie von Prognos frühestens ab etwa 2012, nach denen der Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) erst nach 2025 erwartet (zu den einzelnen Annahmen und Ergebnissen vgl. Berichtsteil II „Wirtschaft und Arbeit").

4.4 Politische Handlungsspielräume zur langfristigen Steuerung

Für eine zusammenfassende Beurteilung kommt es auf eine Gesamtsicht und Abwägung der Wirkungen und Risiken an, insbesondere wenn es sich um Institutionen von herausragender volkswirtschaftlicher Bedeutung handelt. Die langfristigen politischen Handlungsspielräume haben darin ein hohes Gewicht, insbesondere wenn die Entscheidungen über mehrere Jahrzehnte reichen. Es wäre außerordentlich riskant, dabei lediglich auf die Verlängerung von Trends der letzten Jahre in die Zukunft zu vertrauen. Ereignisse wie die deutsche Vereinigung, die Kapitalmarktkrise in Südostasien und der Zusammenschluß der europäischen Währungen zeigen, daß Prognosen durch z. T. unvorhersehbare Ereignisse rasch an Aussagekraft verlieren können.

Simulationen können deshalb nur erste Anhaltspunkte für den politischen Gestaltungsspielraum geben. Entscheidendes Kriterium ist,

- welche politischen Steuerungsmöglichkeiten, Reaktionsspielräume und Risiken sich langfristig aus welchen Gestaltungsoptionen ergeben (oder verhindert werden) und
- ob sie ausreichend sind, möglichen Risiken und Fehlentwicklungen wirkungsvoll zu begegnen.

Vieles spricht dafür, daß ein plurales, risikodiversifizierendes System die günstigeren Handlungsperspektiven aufweist. So kann ein Umlageverfahren deutlich besser auf Veränderungen z. B. in der Verrentungswahrscheinlichkeit reagieren, da langfristige private Verträge nachträglich schwer zu ändern sind.[432]) Kapitalfundierte Systeme sind dagegen weniger von Veränderungen des Arbeitsmarktes betroffen.

5 Gesetzliche Rentenversicherung

Die Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) stand in den vergangenen Jahren wegen ihrer herausragenden quantitativen Bedeutung und ihrer Funktion als Basissicherung im Vordergrund der Diskussionen um die Alterssicherung. Allein in diesem Jahrzehnt wurde durch verschiedene gesetzgeberische Maßnahmen, darunter zwei größere Reformen (RRG 1992 und RRG 1999) versucht, die GRV an demographische Veränderungen und veränderte ökonomische Rahmenbedingungen anzupassen.

Schwerpunkte des RRG 1992 waren die Anhebung der Altersgrenzen, die Einführung der Nettoanpassung der Renten sowie die Implementierung eines Selbstregulierungsmechanismuses, der die finanziellen Lasten auf Versicherte, Rentner und Steuerzahler verteilen sollte. Die Anhebung der Altersgrenzen, gekoppelt mit der Einführung von Rentenabschlägen bei Rentenbeginn vor 65, sollte sich allmählich und schrittweise von 2001 bis 2017 vollziehen. Mit der Nettoanpassung der Renten und eine entsprechende Festsetzung des aktuellen Rentenwertes im „Startjahr" 1992 sollte das sog. Netto-Eckrentenniveau (Rente aus 45 Entgeltpunkten in Relation zum Nettoentgelt eines Durchschnittsverdieners), das auf dem Leitbild einer langjährigen kontinuierlichen Erwerbstätigkeit beruht, langfristig bei ca. 70 v. H. festgeschrieben werden.

Das demographisch und arbeitsmarktbedingte Ansteigen des Rentnerquotienten wird seither durch steigende Beitragssätze kompensiert, die via Nettoanpassung dämpfend auf die Entwicklung des aktuellen Rentenwertes und steigend auf den Bundeszuschuß rückwirken, so daß die Belastungen „triparitätisch" verteilt werden (Selbstregulierungsmechanismus). Außerdem wurde durch verschiedene Maßnahmen, insbesondere durch die sogenannte Gesamtleistungsbewertung, die Einkommensbezogenheit der Rente verstärkt.

Das Heraufsetzen der Altersgrenzen verbessert wegen der damit verbundenen Kürzung der Rentenlaufzeiten die Entwicklung des Rentnerquotienten. Ab etwa 2020 differieren die Prognosen über den Verlauf dieses Indikators allerdings nicht unerheblich. Legt man die Ergebnisse des Ifo-Gutachtens auf der Grundlage unterschiedlicher Bevölkerungsannahmen des Statistischen Bundesamtes, des DIW und Prognos '95 zugrunde, ergibt sich eine divergierende Entwicklung zwischen der Projektion auf der Grundlage der Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes (8. koordinierte Vorausschätzung) und der der beiden anderen Institute (Abbildung 1).

In den Projektionen des Rentnerquotienten werden auch Kleinstrenten mitgezählt. Um Verzerrungen zu vermeiden, kann man die Renten auf den sogenannten Eckrentnerquotienten (Rentenausgaben geteilt durch die Eckrente) umrechnen. Damit wird der Quotient auf eine feste Rentenhöhe normiert. Der Eckrentnerquotient steigt nach Prognos '98 von 38,9 v. H. (1995) bis auf 66 v. H. im unteren bzw. 63,8 v. H. im oberen Szenario.

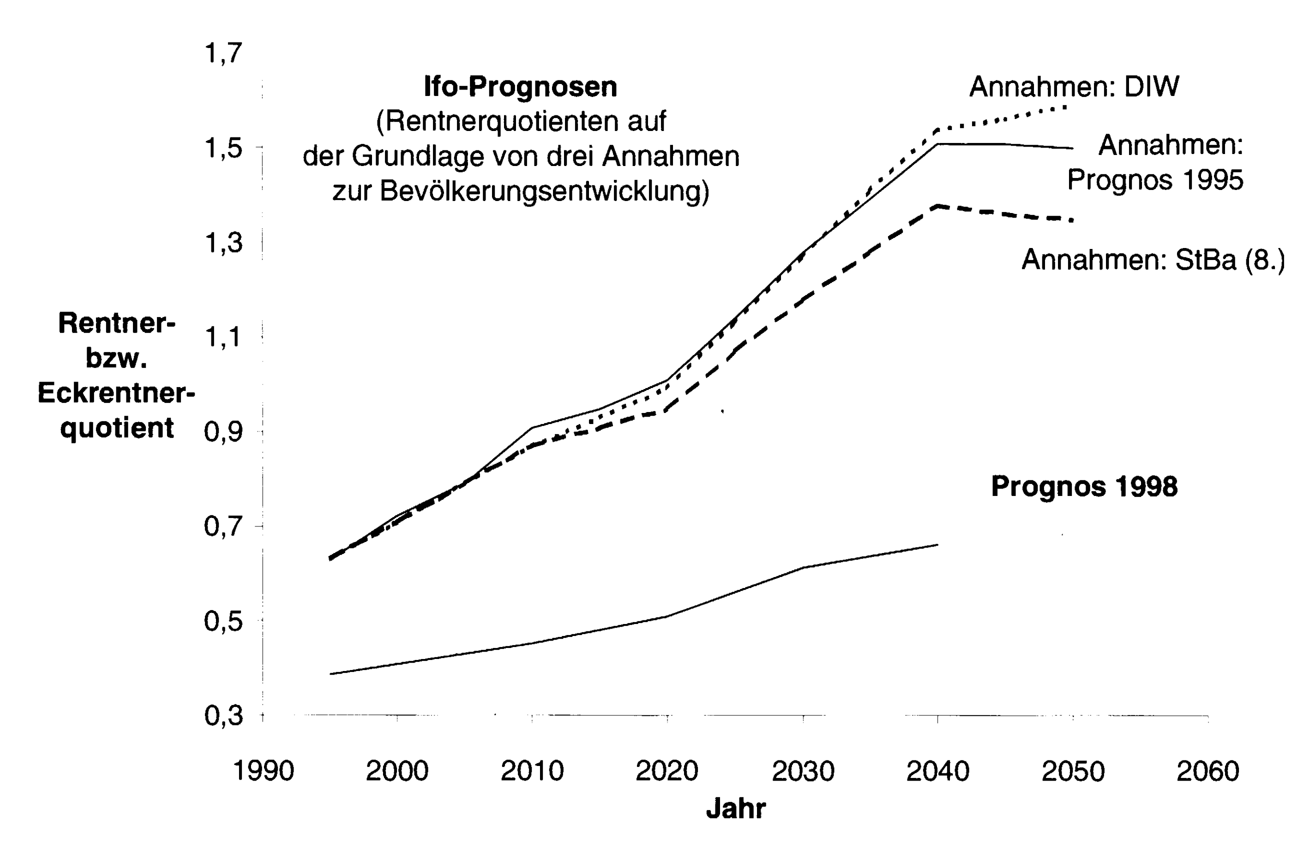
Mit dem Gesetz zur Förderung eines gleitenden Überganges in den Ruhestand vom 23. Juni 1996 reagierte der Gesetzgeber auf den Einbruch der Beschäftigung seit 1992. Viele Unternehmen im Westen wie im Osten hatten sich beim Personalabbau der Frühverrentung in Form von „59er-Regelungen" oder der Inanspruchnahme des Altersübergangsgeldes mit anschließendem Anspruch auf vorgezogene Altersrente ab 60 Jahren bedient. Der Anteil dieser Renten am Neuzugang aller Altersrenten betrug 1996 bei den Männern bereits 48 v. H., auch 56 v. H. der Frauen-Altersrenten begannen mit 60 Jahren (VDR-Statistik). Als Reaktion darauf wurden die Anrechnungs- und Erstattungsvorschriften im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) verschärft, das Altersteilzeitgesetz eingeführt und die Anhebung der Altersgrenze für Renten nach Arbeitslosigkeit oder Altersteilzeit auf 1997 bis 2001 vorgezogen und beschleunigt.

Kern des Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetzes vom 27. September 1996 (WFG) war eine – fiskalisch motivierte – Reduzierung von umverteilenden Regelungen im System, insbesondere eine Verkürzung bei der Anrechnung von beitragslosen Ausbildungszeiten und eine Reduzierung der An-

[432]) Vgl. Wagner, G. (1998a).

Abbildung 1

Entwicklung des Rentnerquotienten nach unterschiedlichen demographischen Prognosen



Quelle: Vogler-Ludwig, K. 1997, Tabelle 3.3.1 und Abbildung 3.3.4, sowie Prognos 1998, Tabelle 3.3–2

rechnung von Zeiten der Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug. Außerdem wurde die Anhebung der Altersgrenze für die Frauen-Altersrente (bisher 60) und der Rente an langjährig Versicherte (bisher 63) ebenfalls vorgezogen und beschleunigt (2000 bis 2004).

Die Entwicklung der Altersgrenzen nach allen Reformen zeigen Abbildung 2 und Abbildung 3. Die Altersrenten für Arbeitslose und Frauen fallen ab dem Jahr 2012 vollständig weg.

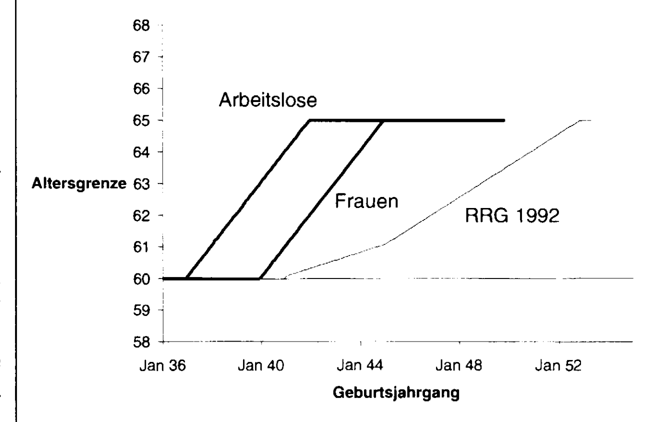
Auch die Altersgrenze von 63 Jahren für langjährig Versicherte und die Altersgrenze von 60 Jahren für Schwerbehinderte werden auf 65 bzw. 63 heraufgesetzt (Abbildung 3).

Ab 2012 wird es eine einheitliche Altersgrenze von 65 Jahren geben mit der Möglichkeit für langjährig Versicherte, die Rente unter Abschlägen bereits vorzeitig ab 62 zu beginnen. Nur für Schwerbehinderte und Erwerbgeminderte liegt die Altersgrenze bei 63 Jahren mit der Möglichkeit, die Rente vorzeitig ab 60 zu beziehen.

Mit dem RRG 1999 vom 3. November 1997 wurde – Bezug nehmend auf Empfehlungen der Regierungskommission „Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung" – die Einführung eines demographischen Faktors beschlossen, der das Rentenniveau entsprechend der Zunahme der Lebenser-

Abbildung 2

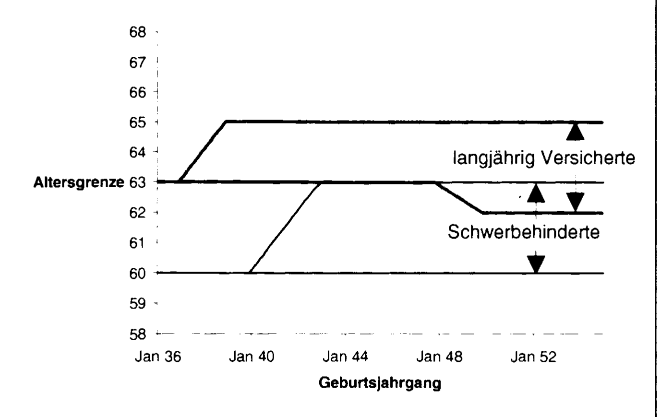
Heraufsetzen der Altersgrenzen von 60 Jahren für Arbeitslose und Frauen in der gesetzlichen Rentenversicherung



Anmerkung: Die Altersgrenze ist abhängig vom Geburtsjahrgang. Erstmalig waren im Jahr 1997 Arbeitslose des Jahrganges 1937 von der Anhebung betroffen. Die Anhebung der Altersgrenze für Frauen vollzieht sich ab 2000 für den Geburtsjahrgang 1940. Der Geburtsjahrgang 1945 kann die Altersrente für Frauen ohne Abschläge erst mit 65, also frühestens ab 2010, in Anspruch nehmen.

Abbildung 3

Heraufsetzen der Altersgrenzen für langjährig Versicherte (63) und für Schwerbehinderte (60) in der gesetzlichen Rentenversicherung



wartung eines 65jährigen schrittweise von 70 v. H. auf 64 v. H. absenken kann bzw. soll.[433]) Dies wird von einem Teil der Kommission für nicht erforderlich erachtet und abgelehnt.

Dies hat zur Folge, daß sich die Versicherungsdauer, die benötigt wird, um einen Rentenbetrag in der Höhe des Existenzminimums – verstanden als 40 v. H. des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts – zu erreichen, für einen Durchschnittsverdiener von derzeit gut 26 Jahren auf knapp 28 Jahre erhöhen wird.

Bei einer Versicherungsdauer von 40 Versicherungsjahren, verbunden mit Rentenabschlägen bis zu 10,8 v. H. (entspricht einem um 3 Jahre vorgezogenen Rentenbezug) und dem demographischen Faktor erhalten eine Rentnerin oder ein Rentner mit durchschnittlicher Entgeltposition nach vollzogener Niveausenkung eine Rente, die bei 51 v. H. des durchschnittlichen Nettoeinkommens liegt.

Nach dem Gutachten der Prognos AG im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) zu den Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung vom Mai 1998 wird erwartet, daß der Beitragssatz im Jahr 2040 – unter Berücksichtigung des RRG 1999 – je nach Annahmen hinsichtlich der ökonomischen Rahmendaten auf 24,3 v. H. bei einer günstigen Wirtschaftsentwicklung und 24,5 v. H. bei pessimistischen Annahmen steigt. Für das Jahr 2020 schätzt die Prognos AG einen Beitragssatz von 20,4 v. H. bis 21,0 v. H. Demnach wird sich der Beitragssatz in den kommenden zwei Jahrzehnten kaum ändern (Abbildung 4).

Das Ifo-Institut erwartet in seinem Gutachten für die Enquete-Kommission (Vogler-Ludwig, K. 1997) unter den gleichen Bevölkerungsannahmen höhere Beitragssätze, die schließlich auf knapp über 30 v. H. wachsen. Dabei berücksichtigt das Ifo-Gutachten ebenfalls eine Änderung der Altersstruktur. Das Gutachten beruht allerdings z. T. auf problematischen Annahmen, die nicht nachvollziehbar sind. Dazu gehört die Entwicklung des Bundeszuschusses sowie die Angleichung der Frauenentgelte und damit die Rentenanwartschaften an die der Männer und insbesondere einem kräftigen Anstieg der Durchschnittsrenten von Frauen im Vergleich zum Jahr 1994 (also vor Inkrafttreten der Leistungseinschränkungen des WFG).

Im März 1998 wurde eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft zur „Grundlegenden Reform der gesetzlichen Rentenversicherung" vorgelegt. Darin werden im Umlageverfahren (je nach demographischen Annahmen) ebenfalls Beitragssätze zur gesetzlichen Rentenversicherung zwischen 28 v. H. und 31 v. H. vorhergesagt. Diese Stellungnahme beruht nicht auf der gegenwärtigen Rechtslage, sondern geht u. a. von der Annahme aus, daß der Bundeszuschuß zur gesetzlichen Rentenversicherung im Zuge des Abbaus nicht beitragsfinanzierter Leistungen ebenfalls vollständig abgebaut werden wird. Dadurch werden im Vergleich zum gegenwärtigen System überhöhte Beitragssätze im Umlageverfahren errechnet.

Der Wissenschaftliche Beirat empfiehlt ein obligatorisches privates Zusatzsparen mit variabler Sparquote, in deren Folge langfristig die Hälfte der Altersrente durch Kapitaldeckung und die andere Hälfte im Umlageverfahren finanziert wird. Im Ergebnis bleibt der Beitragssatz langfristig konstant bei 24 bis 25 v. H. Dies stellt in den Anfangsjahren eine Erhöhung der Beitragsbelastung um 4 bis 5 v. H. dar, um am Ende des Prognosezeitraumes (2050) zu einer Reduzierung der Beiträge um 3 bis 4 v. H. zu gelangen.[434]) Wenn die Sparbeiträge individuell erhoben werden, gehen sie voll zu Lasten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, während die Entlastung im Umlagebeitrag auch den Arbeitgebern zugute kommt. Die Zusatzbelastung tritt gegenwärtig, d. h. in einer Phase mit hoher Arbeitslosigkeit, auf, während sich die Arbeitsmarktsituation zum Zeitpunkt der Entlastung nach den meisten Prognosen bereits entspannt hat.

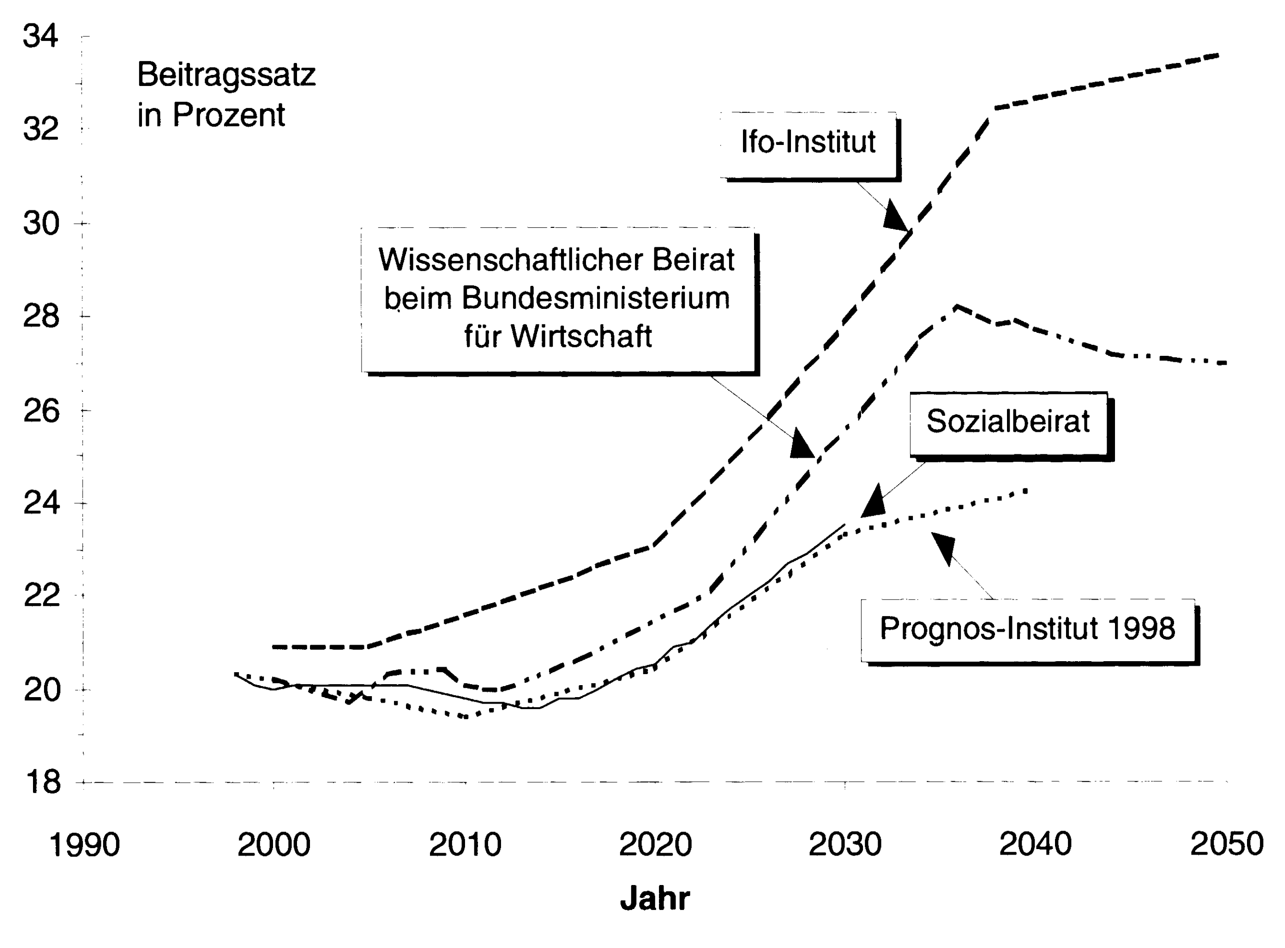
So richtig es ist, daß es dann, wenn eine Gesellschaft altert, dies immer mit steigenden Belastungen infolge des wachsenden intergenerativen Umverteilungsbedarfs verbunden ist, so richtig ist es allerdings auch, daß ein Beitragssatzanstieg in den prognostizierten Größenordnungen die Zukunftsfähigkeit des Rentensystems gefährden kann. Denn diese Zukunftsfähigkeit hängt von den objektiven realwirtschaftlichen Kosten, insbesondere den Arbeitskosten ab, aber auch von der subjektiven Akzeptanz dieser Belastungen durch die Finanziers, d. h. Beitrags- und Steuerzahler. Aus diesem Grunde sollte unter Berücksichtigung einer hinreichenden Erfüllung des Sicherungsziels alles getan werden, damit der Beitragssatzanstieg langfristig gedämpft wird.

[433]) Der exakte Verlauf der Niveausenkung hängt von mehreren Faktoren ab, da auch eine größere Bandbreite der finanziellen Schwankungsreserve und die Garantie eine Rolle spielen, daß die Rentenanpassung wegen des demographischen Faktors nicht negativ ausfallen darf.

[434]) Geschätzt aus Abbildung 7 der Stellungnahme.

Abbildung 4

Prognosen über die Entwicklung des Beitragssatzes im Vergleich



Erläuterung:

Ifo-Institut: Variante ohne Kapitaldeckung. Bevölkerungsannahmen: DIW (siehe Abbildung 1).
BMWi-Beirat: Auf Basis der Bevölkerungsannahmen des Statistischen Bundesamtes (zweite Variante der 8. Koordinierten Vorausschätzung). Zahlenreihe vom Sozialbeirat aus dem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) geschätzt.
Prognos-Institut: Obere Variante, mit RRG 1999.
Sozialbeirat: Mittlere Variante.
Quelle: Sozialbeirat (1998), Abbildung 1

Wie sich aus dem Ergebnis des Prognos-Gutachtens ablesen läßt, entspricht die erwartete Entwicklung in den nächsten beiden Jahrzehnten bereits einem Einfrieren des Beitragssatzes. Ein weiteres Absenken des Beitragssatzes ohne zusätzliche Einnahmen aus Bundesmitteln hätte in Kombination mit dem demographischen Faktor drastische Wirkungen auf das Rentenniveau. Die Beitrageinnahmen aus einem Beitragssatzpunkt entsprachen für das gesamte Bundesgebiet 1996 etwa 15 Mrd. DM[435]) und damit etwa 19,5 v. H. des regulären Bundeszuschusses (1996). Die finanziellen Auswirkungen einer Rentenerhöhung um 1 v. H. werden vom VDR auf 3,4 Mrd. DM beziffert. Ein Beitragssatzpunkt entspricht gegenwärtig quantitativ etwa einer Erhöhung oder Minderung des Rentenzahlbetrages zwischen 4 v. H. und 5 v. H.[436])

[435]) Quelle: VDR 1997a. Nach vorläufigen Berechnungen werden für 1998 etwa 18 Mrd. DM (incl. Bundeszuschuß) angegeben.

[436]) Die exakten Auswirkungen lassen sich nur unter weiteren Annahmen ableiten. So ist bei gegebenem Rentenanpassungsverfahren zu berücksichtigen, daß sich bei veränderten Beitragssätzen auch die Nettoentgelte ändern, wodurch die Rentenanpassungen höher bzw. niedriger ausfallen. Dies hätte zur Folge, daß je nach konkreter Ausgestaltung auch der Finanzbedarf für eine eventuelle Kompensation betroffen wäre. Dieser Effekt würde weiter je nach Art der Refinanzierung teilweise aufgehoben, wenn sich auch die Belastung mit Einkommensteuern verändert. Darüber hinaus sind Überwälzungseffekte auf die Löhne ebenso in die Hypothesen einzubeziehen wie Rückwirkungen von Nachfrageänderungen auf den Arbeitsmarkt.

5.1 Offene Fragen im Rahmen des gegenwärtigen Systems

Die überwiegend aus fiskalischen Gründen durchgeführten Reformen der letzten Jahre und die Diskussion über das Finanzierungsverfahren haben einen noch offenen strukturellen Reformbedarf des Systems verdeckt. Dazu gehören in erster Linie die Weiterentwicklung in Richtung auf eine verstärkte Familienorientierung, die Alterssicherung der Frauen und Antworten auf die Erosion des sog. Normalarbeitsverhältnisses. Damit muß auch auf die Veränderung gesellschaftlicher Strukturen Bezug genommen werden, da das in der Rentenversicherung unterstellte normative Leitbild der lebenslangen Ehe als ökonomischer Rahmen für die Erziehung von Kindern und die Alterssicherung von Frauen ebenso seine Bedeutung zu verlieren scheint wie auch das Leitbild arbeitsvertraglich organisierter stetiger Erwerbstätigkeit im Lebenszyklus. Darüber hinaus geht es – verstärkt durch die Senkung des Leistungsniveaus in der Rentenversicherung – darum, Armut im Alter zu vermeiden.

5.1.1 Hinterbliebenenversorgung und Alterssicherung der Frauen

Den Hintergrund der Reformüberlegungen zur Alterssicherung der Frauen und für eine verstärkte Familienorientierung bilden ein Entschließungsantrag von Deutschem Bundestag und Bundesrat im Zusammenhang mit der Überleitung des westdeutschen Rentenrechts auf Ostdeutschland im Sommer 1991 und Urteile des Bundesverfassungsgerichtes aus den Jahren 1992 und 1996 im Zusammenhang mit Kindererziehungszeiten im Rentenrecht. Das Bundesverfassungsgericht hat eine Benachteiligung der Familien festgestellt und gefordert, daß unabhängig von der Finanzierung „mit jedem Reformschritt die Benachteiligung der Familie tatsächlich verringert" wird. Im Zuge des RRG 1999 wurden die additive Anrechnung von Kindererziehungszeiten und die schrittweise Anhebung der Werte für diese Zeiten bis auf 100 v. H. beschlossen.[437]) Demgegenüber steht die in den Entschließungsanträgen geforderte Reform eines Ausbaus eigenständiger Anwartschaften von Frauen noch aus.

Die aktuelle Reformdiskussion kreist hauptsächlich um eine Reform oder Ablösung der bisherigen Hinterbliebenenrenten. Die Witwen- und Witwerrente im gegenwärtigen Recht beträgt 60 v. H. der Rente des verstorbenen Ehegatten; wobei 40 v. H. der – derzeit – 1252 DM übersteigenden eigenen Arbeitseinkommen bzw. staatlichen Lohnersatzleistungen auf diese Hinterbliebenenrente angerechnet werden. Die Hinterbliebenenrenten sind damit nicht Ausdruck einer Leistungs-Gegenleistungsbeziehung; sie knüpfen statt dessen an das Versorgungsprinzip an.

In der Diskussion geht es vor allem um folgende Fragen:

- Wie kann durch eine Reform der Hinterbliebenenrenten ein weitergehender Ausgleich zwischen Kinderlosen und Eltern erfolgen?
- Kann durch eine Reform der Ausgleich zwischen den Rentenanwartschaften der Ehepartner erfolgen und ggf. wie?

Grundsätzlich werden drei Konzepte diskutiert, wenn es darum geht, die Alterssicherung von Frauen zu verbessern:

- Das erste Konzept ist das Rentensplitting, die Verteilung der aus Erwerbstätigkeit während der gemeinsamen Ehe resultierenden Rentenanwartschaften. So sollen sie unabhängig von der tatsächlichen Verteilung der Arbeit zwischen den Ehegatten geteilt werden.
- Das zweite Konzept hat zum Ziel, eine andere Verteilung der Erwerbsarbeit zu erreichen, indem Frauen verstärkt die Möglichkeit erhalten, durch eigene Erwerbsarbeit Rentenansprüche zu erwerben. Das ist der Grundgedanke des „Voll-Eigenständigen-Systems", der mit einer allgemeinen Mindestversicherungspflicht auch für nicht erwerbstätige Erwachsene gekoppelt ist.
- Die dritte Reformstrategie besteht in Veränderungen im Rahmen der Hinterbliebenenversorgung, wobei grundsätzlich die abgeleiteten Renten beibehalten, aber z. B. familienorientiert ausgestaltet werden.

Darüber hinaus gibt es einen weiteren Ansatzpunkt, der mit allen drei Konzepten kombiniert, aber auch unabhängig davon realisiert werden kann, die Einrichtung einer Familienkasse. Aus ihr sollten Rentenansprüche begründende Beiträge für die gesellschaftlich sehr wichtige, allerdings unentgeltliche Familienarbeit im Sinne von Kindererziehung gezahlt werden. Allerdings kann dies auch unabhängig von der Einrichtung einer Familienkasse verwirklicht werden.

5.1.1.1 Splitting

Der Grundgedanke des Splittings folgt dem Modell des Versorgungsausgleichs mit dem Unterschied, daß Ansprüche auch bei einer intakten Ehe auf beide Ehepartner aufgeteilt werden.[438]) Die Modelle unterscheiden sich z. T. danach, wann das Splitting durchgeführt wird (auf Antrag, beim zweiten Rentenfall oder erst im Todesfall) und in welcher Höhe die Rente für Hinterbliebene aufgestockt wird, da Anwartschaften aus dem Splitting allein in aller Regel nur niedrige Rentenanwartschaften begründen würden.[439]) Die Höhe der Aufstockung (Teilhabe) wird

---

[437]) Bisher wurde das versicherte Entgelt während Kindererziehungszeiten nur bis auf maximal 75 v. H. des Durchschnittsentgeltes aufgestockt.

[438]) Beim Versorgungsausgleich wird im Falle einer Ehescheidung nachträglich ein Ausgleich der während der Ehezeit erworbenen Rentenanwartschaften durchgeführt, wie es generell auch das Prinzip des Zugewinnausgleichs nahelegt. Der geschiedene Ehepartner kann durch die Übertragung der Rentenanwartschaften (Splitting) einen eigenständigen Rentenanspruch erwerben. In den Versorgungsausgleich werden – ggf. durch einen schuldrechtlichen Versorgungsausgleich – alle Anwartschaften einbezogen, auch solche, die in Zusatzversorgungseinrichtungen oder durch private Vorsorge erworben wurden.

[439]) Einen Überblick geben Rahn, M. / Becker, S. (1997).

nach Vorschlägen der SPD nach der Rentenhöhe gestaffelt.[440]) Besondere Regelungen sehen vor, daß Härtefälle gegenüber dem geltenden Recht vermieden werden. Nach einem anderen Vorschlag von Ruland (1993, S. 354) erhält der überlebende Ehegatte 50 v. H. der von beiden Partnern in und vor der Ehe erworbenen Rentenanwartschaften, mindestens aber die Höhe seiner eigenen.

Das Splitting begründet eigenständige Rentenansprüche und hätte die folgenden Konsequenzen:

- Die bisherige Begünstigung der Einverdiener-Ehe bzw. des besserverdienenden Ehegatten würde aufgehoben.
- Das Leistungs-Gegenleistungsverhältnis in der Rentenversicherung würde gestärkt. Durch den langfristigen Wegfall der Einkommensanrechnung werden auf dem Versorgungsgedanken beruhende Bestandteile der gesetzlichen Rentenversicherung reduziert.
- Im Gegensatz zur heutigen Regelung ließen sich aus sehr kurzen Ehedauern keine hohen Versorgungsansprüche mehr ableiten.

Eine Aufstockung der gesplitteten Anwartschaften aus Mitteln der Versichertengemeinschaft würde allerdings neue Umverteilungsströme begründen und die Attraktivität des Systems insbesondere bei ledigen Versicherten reduzieren. Ferner würden von dieser Regelung in den allermeisten Fällen nur verheiratete Frauen profitieren, und die Institution „Ehe" würde für besserverdienende Männer aus materieller Sicht weniger attraktiv.

Ein Rentensplitting müßte sich, wenn die verteilungspolitischen Ziele konsequent verfolgt werden, nicht nur auf die gesetzliche Rentenversicherung, sondern auch auf alle anderen Institutionen der Basissicherung und der ergänzenden Vorsorge beziehen. Dabei könnte auf die eingeführten Regelungen beim Versorgungsausgleich zurückgegriffen werden. Die Altershilfe der Landwirte enthält bereits solche Elemente.

Ein Rentensplitting könnte allerdings erst nach langer Übergangszeit ggf. ein Ersatz für eine Hinterbliebenenversorgung sein.

5.1.1.2 Versicherungspflicht für nicht Erwerbstätige

Konzepte wie das „Voll-Eigenständige-System" schaffen ökonomische Anreize zur Erwerbstätigkeit von Frauen.[441]) Kernbestandteil ist eine generelle Mindestversicherungspflicht, die für alle Erwachsenen, d. h. auch für beide Ehegatten, zu erfüllen wäre, so daß im Falle der personellen Teilung von Erwerbstätigkeit und familienbezogener Arbeit ein zusätzlicher Beitrag für den nicht erwerbstätigen Ehepartner zu leisten ist. Auf diese Weise werden auf jeden Fall eigenständige Ansprüche erworben, auch bei unstetigen Erwerbsbiographien. Darüber hinaus könnten zusätzlich die während der Ehe erworbenen Rentenanwartschaften gesplittet werden.

Eine Mindestbeitragspflicht dürfte ein erhöhtes Arbeitskräfteangebot von Frauen bewirken. Ohne umfassende Veränderungen der Rahmenbedingungen[442]) wäre bei geringer Arbeitskräftenachfrage nicht auszuschließen, daß durch eine Mindestversicherungspflicht die Entgelte in typischen „Frauenberufen" unter Druck geraten.

5.1.1.3 Veränderte Anrechnung bei der Hinterbliebenenversorgung

Hinterbliebenenrenten unterliegen seit dem Hinterbliebenen- und Erziehungszeitengesetz von 1986 einer Bedarfsüberprüfung. Es handelt sich um abgeleitete Renten, die nicht mit eigenen Vorleistungen korrespondieren. Bestimmte Einkommensarten, die über einem Freibetrag in Höhe von knapp 60 v. H. der Eckrente[443]) liegen, führen zum Ruhen der Hinterbliebenenrente. Dazu wird eine bestimmte Anrechnungsformel angewendet. Die Rente wird um 40 v. H. des eigenen Nettoeinkommens gekürzt, das über dem Freibetrag liegt. Allerdings wird nicht das tatsächliche, sondern ein pauschaliertes Nettoeinkommen herangezogen. Angerechnet wird neben Erwerbseinkünften insbesondere auch die eigene Altersrente.

Eine verstärkte Erwerbstätigkeit von Frauen und dadurch entstehende eigene Ansprüche können in Verbindung mit der Einkommensanrechnung allmählich zu einem Abschmelzen der Hinterbliebenenrenten führen. Das Anrechnungsverfahren erhöht allerdings die Grenzbelastung auf das Arbeitseinkommen, soweit es den Freibetrag übersteigt, und kann damit die Erwerbsbereitschaft beeinträchtigen.

Die existierende Regelung könnte so umgestaltet werden, daß sie verstärkt familienorientierten Gesichtspunkten Rechnung trägt. Es könnten nur Frauen bessergestellt werden, die Kinder erzogen haben (oder andere ggf. zu berücksichtigende Tatbestände erfüllen) und erwerbstätig waren. So können z. B. der Anrechnungssatz von bisher 40 v. H. oder der Freibetrag nach der Kinderzahl variiert werden.[444]) Dies würde es erlauben, die gegenwärtige Regelung im Grundsatz beizubehalten, und damit pragmatische Gesichtspunkte beinhalten. Anders als bei der Elternrente oder bei nach der Kinderzahl gestaffelten Beiträgen wäre hier die Differenzierung nach der Kinderzahl nicht systemwidrig, da die Hinterbliebenenrenten am Versorgungsprinzip ausgerichtet sind.

Generell ist zu fragen, ob für Familien nicht finanzielle Entlastungen während der Kindererziehungsphase, wenn ein höherer Bedarf besteht, sinnvoller sind als eine Familienorientierung, die erst im Alter zu höheren Renten führt.

---

[440]) Zur Ausgestaltung vgl. Mascher, U. (1997), kritisch zu einem früheren Entwurf Gallon, Th.-P. (1994).

[441]) Zum Konzept vgl. Krupp, H.J. (1981), (1982); Wagner, G. (1986a,b), (1988), Rolf, G. / Wagner, G. (1991), (1992); Rolf, G. (1998).

[442]) Vgl. die Empfehlungen zu Kapitel V „Familie und soziale Netzwerke".

[443]) Ende 1997 lagen die Freibeträge bei 1252,42 DM (West) und 1069,46 DM (Ost).

[444]) Vgl. Ruland, F. (1993); Schmähl, W. (1996); Horstmann, S. (1996).

5.1.1.4 Familienkasse

In ihrem Abschlußbericht vom Januar 1997 hatte die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Fortentwicklung der Rentenversicherung" zur Stärkung der Generationensolidarität in der Rentenversicherung und zur sachgerechteren Berücksichtigung der Kindererziehungsleistungen die Einrichtung einer Familienkasse vorgeschlagen, von der – aus dem Steueraufkommen finanzierte – leistungsadäquate Beiträge für diese Form der Familienarbeit an alle Alterssicherungssysteme gezahlt werden sollten. Hiermit sollte verdeutlicht werden, daß die Gesamtgesellschaft für die nachwachsende Generation aufzukommen hat und das Auf- und Erziehen besser als bisher honoriert werden müsse.

Diese Familienkasse sollte insbesondere Erziehungsgeld und Beiträge für die Alterssicherung von erziehenden Elternteilen zahlen, wie dies von den Familienkassen (Caisse d'allocations familiales) in Frankreich geschieht. Daraus ergibt sich sowohl die Zahlung von leistungsadäquaten Beiträgen durch die Familienkasse für die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung als auch die Zahlung vergleichbarer Leistungen während der Erziehungsphase für die Alterssicherung von nicht der Rentenversicherung angehörenden Erziehungspersonen in dem für sie zuständigen Alterssicherungssystem. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob in eine Familienkasse auch die Finanzierung bestimmter sozialer Dienste, insbesondere auch der Kinderbetreuung, einbezogen werden kann.[445])

Eine rein steuerfinanzierte Familienkasse erfüllt die mit Familienlastenausgleich verbundenen verteilungspolitischen Ziele voll, sie ist dadurch aber auch den kurzfristigen Notwendigkeiten der Finanzpolitik voll ausgesetzt. Es wird daher auch diskutiert, ob und inwieweit eine Familienkasse aus Gründen der Kontinuität als eigener, selbstverwalteter Parafiskus ausgestaltet werden kann, der auch durch eigene Einnahmen finanziert wird.[446])

5.1.1.5 Zwischenfazit

Insgesamt betrachtet bewirkt das Splittingmodell den Aufbau eigenständiger Rentenansprüche und beendet die bisherige Begünstigung der Alleinverdiener-Ehe. Eine Aufstockung der gesplitteten Rente aus dem Beitragsaufkommen würde nicht unproblematische Umverteilungsströme zwischen ledigen und verheirateten Versicherten begründen. Im Vergleich zu den Mindestversicherungselementen im „Voll-Eigenständigen-System" sind die Allokationseffekte des Splittingmodells auf dem Arbeitsmarkt relativ gering. Ein „perfektes" System gibt es offensichtlich nicht, wohl aber dürfte nach Lage der Dinge das Splittingmodell im Vergleich zum „Voll-Eigenständigen-System" das Konzept mit weniger problematischen Wirkungen behaftet sein.

Im Unterschied zum Splittingmodell trägt eine Änderung im Anrechnungsverfahren bei der Hinterbliebenenrente zwar nicht zur Bildung eigenständiger Alterssicherungsansprüche von Frauen und zu einer finanziellen Entlastung während der Erwerbsphase bei, kann jedoch auf einfache Weise familienorientiert ausgestaltet werden.

Auf jeden Fall sollten aber leistungsadäquate Beitragszahlungen zur Berücksichtigung der Kindererziehung eingeführt werden, wobei die Zahlungen ggf. durch eine einzurichtende Familienkasse erfolgen.

5.1.2 Grundsicherung

Bei der Verabschiedung der RRG 1992 wie 1997 wurden die Möglichkeiten zur Armutsvermeidung im Alter durch Mindestsicherungselemente ausgeklammert. Wegen der anhaltenden Veränderungen im Erwerbsleben und in den Haushalts- und Familienstrukturen (z. B. der langfristigen Stabilität partnerschaftlicher Beziehungen) werden diese Fragen jedoch längerfristig wichtig bleiben bzw. zunehmend wichtiger werden. Die Zunahme von Teilzeitarbeitsverhältnissen, vermehrt nicht versicherte selbständige Erwerbstätigkeit und auch Verlagerungen ökonomischer Aktivität in den „Schattensektor" der Volkswirtschaft werfen die Frage auf, ob die Vorsorge im Rahmen der gegenwärtigen Regelungen des Rentenversicherungssystems ausreicht, um so hohe Ansprüche auf eine Rente zu erwerben, daß im Alter Armut vermieden wird. Bestimmte Gruppen, insbesondere Frauen, gelten als benachteiligt.

Die Ausgestaltung der Sozialhilfe als „letztem Netz" der sozialen Sicherung wird von vielen als unbefriedigend empfunden. Die Kritik richtet sich vor allem gegen die weitreichende Bedürftigkeitsprüfung und auch eine damit verbundene Stigmatisierung. Mehrere Vorschläge wollen daher die Alterssicherung durch eine Grundsicherung ergänzen, wobei die einkommensbezogene Alterssicherung beibehalten werden soll. Die Diskussion wird auch weiter durch die im Rahmen der EU-Integration geforderte Schaffung sozialer Mindeststandards gefördert.

Die deutsche Diskussion ist vor allem auf die Einführung einer Grundrente oder eine steuerfinanzierte Aufstockung unzureichend hoher Rentenzahlungen im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung fokussiert. Daneben existiert mit dem „Voll-Eigenständigen-System" auch ein Vorschlag für eine beitragsfinanzierte Mindestsicherung auf der Grundlage von Mindestbeiträgen, verknüpft mit einer Ausdehnung der Versicherungspflicht auf alle Staatsbürger. Außerdem sind Anpassungen im Rahmen der Sozialhilfe möglich. Einen Überblick gibt Tabelle 6. Mindestbeitragspflicht und bedarfsabhängige Grundsicherung lassen sich miteinander kombinieren, so daß nur noch in wirklichen Notfällen eine bedarfsgeprüfte Mindestversorgung eintreten müßte.

Im Hinblick auf die Organisation lassen sich zwei Typen unterscheiden: die Grundsicherung kann zum einen in die gesetzliche Rentenversicherung integriert werden oder zum anderen getrennt davon erfolgen. Außerdem stellen sich die Fragen, ob die

[445]) Vgl. Kapitel V „Familie und soziale Netzwerke".
[446]) Vgl. Mascher, U. / Wagner, G. (1997); Wagner, G. (1998).

Tabelle 6

Mindestsicherung im Alter

Organisation	Finanzierung			
	Beitragsfinanzierung		Steuerfinanzierung	
	Einkommens-unabhängige Beiträge	Einkommens-abhängige Beiträge	Einkommens-unabhängige Leistungen	Einkommens-abhängige Leistungen
innerhalb der gesetzlichen Renten-versicherung	Integration von Mindestbeiträgen in die GRV	Rente nach Mindest-einkommen [1]) (u. U. – je nach Ausgestaltung: Integration von Mindestbeiträgen in die GRV)	Steuerfinanzierte Beiträge für nicht erwerbsförmige Arbeit	Bedarfs-orientierte Grundsicherung, Aufstockung von Renten
außerhalb der gesetzlichen Renten-versicherung	Ersatz der GRV durch Mindest-versicherungs-pflicht	Private Vorsorge	Staatsbürger – Grundrenten	Sozialhilfe

[1]) Nur im Hinblick auf die Höhe des früheren Arbeitsentgelts.

Quelle: Schmähl, W. (1990), mit Änderungen

Grundsicherung beitrags- oder steuerfinanziert sein soll, ob eine Bedarfsprüfung erfolgen soll bzw. wann.

Auf Vorschläge zur Ablösung des Systems, insbesondere die Einführung einer steuerfinanzierten, nicht bedarfsgeprüften Staatsbürger-Grundrente sowie zu einer beitragsfinanzierten Mindestsicherung wird weiter unten noch eingegangen.

Verschiedene Konzepte sehen eine steuerfinanzierte bedarfsorientierte Grundsicherung für alle Bürger auf dem Niveau des Existenzminimums als Ergänzung zur gesetzlichen Rentenversicherung vor (SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN). Von den jetzigen Regelungen der Sozialhilfe unterscheiden sich diese Vorschläge vor allem im fehlenden Regreß auf Angehörige und in der Pauschalisierung von Einmalhilfen, Wohnungs- und Heizkosten. Von entscheidender Bedeutung ist dabei der sozialpsychologische Aspekt. Allerdings müßten in spezifischen Fällen („besondere Lebenslagen") weiterhin Leistungen von der Sozialhilfe gezahlt werden, die über die Grundsicherung hinausgehen.

Eine zweite Variante einer Mindestrente besteht in der Aufstockung zu niedrig angesehener Renten innerhalb des Rentenversicherungssystems nach dem österreichischen Modell. Eine wichtige Frage bei diesen Konzepten ist, wie die Finanzierung erfolgt. Werden jedoch Grundsicherungselemente über Beiträge der Versicherten finanziert, werden zusätzliche Umverteilungselemente eingeführt und das Sicherungsziel besser erfüllt, aber die Leistungs-Gegenleistungsbeziehung geschwächt. Erfolgt die Finanzierung sachgerecht aus Steuermitteln, können sich dennoch Abgabenwiderstände in der Erwerbsphase auch bei Beitragszahlungen ergeben, wenn aus Beiträgen keine Rente erzielt werden kann, die das Grundsicherungsniveau deutlich überschreitet. Zudem werden durch die Integration von Grundsicherungselementen in ein im Prinzip beitragsbezogenes System die Grenzen zwischen Ansprüchen aus eigenen Vorleistungen und Umverteilungsmaßnahmen verwischt. Schließlich könnte dies auch zur Exportpflichtigkeit der entsprechenden Zahlungen führen.

5.1.3 Verbesserungen bei der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe ist als „letztes Netz" des Sozialsystems konzipiert und unterliegt im Gegensatz zu den genannten Vorschlägen für eine Grundsicherung einer detaillierten, einzelfallbezogenen Bedarfsüberprüfung, einschließlich Regreß bei den Angehörigen und voller Anrechnung von Vermögen. In der Gefahr des Rückgriffs auf die Kinder dürfte ein wichtiger Grund für die Nichtinanspruchnahme von Leistungen liegen, ebenso wie in Stigmatisierungseffekten der Sozialhilfe gegenüber dem sozialen Umfeld.

Die Regreßfrage verschärft sich durch die demographischen Entwicklungen, da eine geringe Geburtenrate dazu führt, daß Unterhaltsverpflichtungen auf weniger Kinder konzentriert werden, die darüber hinaus aus ihrem Arbeitseinkommen die Transfereinkommen der gesamten Altengeneration zu finanzieren haben.

Vereinfachte Einkommensüberprüfungen und Modifikationen des Regresses – die auch durch Konzepte der Grundsicherung verwirklicht werden sollen – sind geeignet, zur Reduzierung der existierenden, aber nicht zu quantifizierenden „verborgenen" bzw. „verschämten" Altersarmut beizutragen. Die Aufklärungspflicht der Rentenversicherungsträger könnte

bei niedrigen Renten um die Möglichkeiten der Beantragung von Sozialhilfe erweitert werden.[447])

Eine Veränderung bestehender Sozialhilferegelungen ist eine Alternative zu Konzepten der Grundsicherung. Durch eine verminderte Anrechnung von Einkommen und Vermögen, das auf eigene Altersvorsorge zurückgeht, können die Anreize zur Eigenvorsorge verbessert werden. Die Grenzen für solche Änderungen liegen dort, wo Aufwendungen der Sozialhilfe weniger zielgenau verteilt werden und dies wiederum als ungerecht empfunden wird.

5.2 Mögliche Modifikationen im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung

Es gibt verschiedene Vorschläge, die gesetzliche Rentenversicherung zukunftssicherer zu machen, ohne die Institution prinzipiell in Frage zu stellen. Dazu gehören auf der einen Seite Vorschläge, um die finanzielle Situation auf der Einnahmenseite zu verbessern, wie die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bzw. des Versichertenkreises, aber auch eine andere zeitliche Verteilung der Beitragslast durch eine Teilkapitaldeckung. Zum anderen werden Vorschläge für eine Ausweitung des Familienlastenausgleichs in der gesetzlichen Rentenversicherung mit einer Staffelung der Rentenbeiträge nach der Kinderzahl oder durch eine Elternrente gemacht.

5.2.1 Einbeziehung aller Erwerbseinkommen

In ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung knüpft die gesetzliche Rentenversicherung an Arbeitseinkommen aus abhängiger Beschäftigung an, wobei geringfügige Beschäftigungen und Arbeitseinkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze ausgenommen sind.

Zahlreiche Vorschläge wollen die Basis des Systems ausbauen, indem der Kreis der versicherten Personen erweitert wird. Im Blickpunkt stehen insbesondere geringfügig Beschäftigte, Beamte und Selbständige. Die zentralen Motive sind:

- Die hohe Versorgung der Beamten wird z. T. als „ungerecht" im Vergleich zum Absicherungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung empfunden.
- Zum anderen sind manche Vorschläge als Reaktion auf die zunehmenden Versuche zu verstehen, aus dem System der gesetzlichen Rentenversicherung auszuscheren. Dazu zählen sowohl Tendenzen, den Zuständigkeitsbereich berufsständischer Versorgungswerke auszudehnen (und denen schon begegnet wurde), als auch der Anstieg von Schein-Selbständigkeit und geringfügigen Beschäftigungen.
- Ein weiteres Motiv ist darin zu sehen, daß mit der Zunahme ungeschützter Erwerbstätigkeit in einem vorsorgeorientierten System eine mangelnde Absicherung und damit sozialpolitische Probleme in der Zukunft befürchtet werden.

Die differenzierten Systeme der Basissicherung erzeugen einen Druck in Richtung auf eine Verschiebung der Grenzen in die eine oder andere Richtung, wenn dies individuell vorteilhafter erscheint. Mitunter werden bei den „Austrittsentscheidungen" nicht die gesamten Leistungen und Gegenleistungen im Lebensverlauf miteinander verglichen, sondern nur die Höhe der Altersversorgung. Aber auch unter Berücksichtigung dieses Aspektes werden verteilungspolitische Konflikte verschärft, wenn die finanziellen Auswirkungen der Entwicklungen der vergangenen Jahre auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere die deutliche Zunahme der Beschäftigungsrisiken und die zunehmende Belastung der Entgelte durch Sozialversicherungsbeiträge, nicht auf alle Arbeitnehmergruppen verteilt werden.

Von mehreren Seiten wird auch eine Änderung bei Selbständigen gefordert, wobei sich nicht selten die Diskussion allerdings nur auf sogenannte Scheinselbständige konzentriert, ohne diese aber trennscharf definieren zu können. Scheinselbständigkeit wird als faktisch abhängige Beschäftigung angesehen, die zur Umgehung der Abgabenpflicht als selbständige Erwerbstätigkeit deklariert wird.[448]) Daraus ergibt sich, daß Scheinselbständigkeit in erster Linie „nur" ein Kontrollproblem und eine Frage klarer Abgrenzungen ist.

Diese Fokussierung auf die sogenannte Scheinselbständigkeit blendet die sich vollziehenden Änderungen der Erwerbstätigkeit in Richtung auf tatsächliche Selbständigkeit aus. Diese Änderungen sind Ausdruck gesellschaftlicher und arbeitsorganisatorischer Fortschritte, die – nicht zuletzt auf der Grundlage höherer Qualifikationen – auch von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine höheres Maß an Eigenverantwortlichkeit im Beruf erwarten, so daß die Übergänge zur selbständigen Erwerbstätigkeit oft fließend werden. Der Trend zur Ausgliederung von Risiken aus dem Unternehmen trägt zur Beschleunigung solcher Prozesse bei.

Unter der Prämisse, daß flexible Vertrags- und Organisationsformen gesamtwirtschaftlich erwünscht sind, wird eine Ausweitung der Basissicherung auf diese Personenkreise gefordert, da sie wegen des hohen unternehmerischen Risikos jüngerer Betriebe oft keine Alterssicherung betreiben (können) und damit eine sozialpolitische Problemgruppe zu werden drohen. Das gilt vor allem für Personen, die mit Selbständigkeit einen Weg aus der Arbeitslosigkeit suchen.

Auch wird eine Änderung der Abgrenzung von geringfügiger Beschäftigung vorgeschlagen. Hier ist zu bedenken, daß der Umfang der geringfügigen Beschäftigung bislang nicht exakt zu ermitteln ist, zumal Abgrenzungsprobleme existieren und offizielle Statistiken mit großen Meßproblemen behaftet sind.[449])

---

[447]) Vgl. Wagner, G. et al. (1996), S. 297 ff.

[448]) Zur Abgrenzung und zum Umfang vgl. IAB (1996). Zu Einzelheiten vgl. auch Kapitel II „Wirtschaft und Arbeit".

[449]) Zu den erheblich divergierenden Angaben vgl. Kapitel II „Wirtschaft und Arbeit". Der Anteil des in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherten Entgeltes an der gesamten Bruttolohn- und -gehaltssumme (außer Beamte) hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten bis 1994 kaum verändert [eigene Berechnungen auf der Grundlage der Beitragseinnahmen der Rentenversicherung (VDR-Statistik und Daten des Statistischen Bundesamtes)]. Das gegenwärtige Ausmaß der geringfügigen Beschäftigung ist im übrigen ohne die beitragsfreie Mitversicherung von Ehegatten in der Krankenversicherung nicht denkbar.

Für das – in seinen fiskalischen wie individuellen Wirkungen auf die Alterssicherung oft überzeichnete – Problem der geringfügigen Beschäftigung gibt es ebenfalls keine Patentlösung. Auch wenn diese Form der Beschäftigung insbesondere für Frauen eine Brücke in die reguläre Erwerbstätigkeit darstellt und für viele Betriebe ein Flexibilitätspuffer ist, so werden diese Möglichkeiten doch auch mißbräuchlich und zu Lasten der Beschäftigten genutzt, nicht zuletzt ermöglicht durch die Arbeitsmarktlage. Klammert man die vollständige Beseitigung der Geringfügigkeitsgrenze und eine Quotierung als untauglich aus, bieten sich verschiedene Handlungsoptionen:

- Reduzierung bzw. Festschreibung der Geringfügigkeitsgrenze.
- Einbeziehung nur der im Nebenerwerb tätigen geringfügig Beschäftigten (Vorschlag der Rentenreformkommission der Bundesregierung).
- Beitragspflicht der Arbeitgeber für die betriebliche Lohnsumme (abzüglich eines Freibetrages), verbunden mit einer Wahlmöglichkeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem Einkommen unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze, ihren Arbeitnehmerbeitrag freiwillig zu zahlen und damit Ansprüche zu erwerben (österreichisches Modell).
- Beitragszahlung der Arbeitgeber anstelle der jetzt bestehenden Pauschalversteuerung der Arbeitsentgelte.

Jedes Modell hat Vor- und Nachteile, die es im Hinblick auf die Auswirkungen für die Beschäftigten, die Finanzlage der Sozialversicherungsträger, aber auch die Unternehmen in verschiedenen Branchen abzuwägen gilt. So wichtig es ist, alsbald zu einer Entscheidung hinsichtlich dieses Problems zu kommen, sind allerdings in längerfristiger Perspektive für die Alterssicherung die Formen „selbständiger" Tätigkeit von größerer Bedeutung.

Alle Versuche, der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung auszuweichen, stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der individuell erwarteten Leistungs-Gegenleistungsrelation, den Alternativen am Kapitalmarkt oder sind Ausfluß einer Kurzfristigkeit des individuellen Entscheidungskalküls. Der wirkungsvollste Ansatz, dem Ausweichen zu begegnen, liegt daher in der Aufklärung und in einer Erhaltung eines als adäquat angesehenen Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung.[450])

5.2.2 Wertschöpfungsbeiträge

Während bei einer Ausweitung des versicherungspflichtigen Personenkreises die grundsätzliche Anknüpfung der Beitragsbemessung am Erwerbseinkommen weitgehend erhalten bleibt, zielt der Vorschlag der Einführung einer Wertschöpfungsabgabe darauf ab, die Bemessungsgrundlage durch eine Umbasierung auf alle Faktoreinkommen zu erweitern. Eine Wertschöpfungsabgabe soll den Arbeitgeberbeitrag ersetzen und belastet daher den Faktor Arbeit insgesamt weniger stark als die bisherige Anknüpfung an das Arbeitseinkommen, dafür werden Kapitaleinkünfte stärker zur Finanzierung von Sozialausgaben herangezogen.[451])

Wertschöpfungsbeiträge[452]) – die oft auch unzutreffend als Maschinensteuern bezeichnet werden – sollen das Finanzsystem der gesetzlichen Rentenversicherung

- allokationsneutral gestalten und
- (teilweise) von den Löhnen als ausschließlicher Bemessungsgrundlage abkoppeln, um die gesetzliche Rentenversicherung tendenziell gegen Beitragsausfälle abzusichern, die infolge der Flucht aus der Sozialversicherungspflicht und/oder infolge arbeitssparender (Rationalisierungs-)Investitionen entstehen.

Die Finanzierung insbesondere der Rentenversicherung ausschließlich über lohnbezogene Beiträge sei nach diesen Vorstellungen nicht neutral in dem Sinne, daß kapitalintensive Betriebe begünstigt, arbeitsintensive benachteiligt und die Freisetzung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern – über den damit verbundenen Wegfall der Arbeitgeberanteile zu den Sozialversicherungen – indirekt subventioniert würden.

Berücksichtige man ferner, daß die Lohnkosten im Zuge des technisch-organisatorischen Fortschritts und einer zunehmenden Kapitalintensivierung keinen Indikator für die Leistungsfähigkeit eines Unternehmens mehr darstellten, seien Wertschöpfungsbeiträge eine „betriebsgerechte" Lösung, da die jeweiligen Wertschöpfungsbeiträge, indem sie unmittelbar den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung zufließen, deren (parafiskalische) Autonomie stärken und die gegliederte paritätische Organisationsstruktur stabilisieren würden.

Würde man die Arbeitgeberanteile – und nur diese Beitragsanteile sollen von den Löhnen abgekoppelt werden – nach der betrieblichen Wertschöpfung (als Summe aller in einem Betrieb erzielten Einkommen) bemessen, dann

- würde die Begünstigung kapitalintensiv arbeitender Unternehmen entfallen,
- würden bei gleichem gesamten Beitragsaufkommen neue Arbeitsplätze in den nunmehr entlasteten arbeitsintensiven Branchen entstehen,
- würde – anders als bei der Lohnzentrierung – eine Beteiligung der Arbeitgeber an der Rentenfinanzierung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Betriebe erfolgen,

[450]) In das individuelle Kalkül gehen nicht nur die Verzinsung der Beiträge, sondern auch die Erwartungen im Hinblick auf die Sicherheit der Leistungen ein, die nicht zuletzt auch durch öffentliche Meinungsbildung beeinflußt werden.

[451]) Schon aus der Definition der Wertschöpfung, die ja die Sozialversicherungsbeiträge bereits umfaßt, ist zu entnehmen, daß die Aufgabe, die Wertschöpfung auch betriebswirtschaftlich richtig abzugrenzen, nicht trivial ist (vgl. Rüdiger, D. 1992), nicht zuletzt auch weil die Abgrenzung und Besteuerung von Unternehmensgewinnen eine große Rolle spielt.

[452]) Für eine ausführliche Diskussion des Konzepts der Wertschöpfungsbeiträge in der GRV und Aufarbeitung der Literatur siehe Schmähl, W. et al. (1984), Rürup, B./Hujer (1986); Rürup, B. (1987).

- wären – da Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile unterschiedliche Bemessungsgrundlagen hätten – ggf. Beitragserhöhungen leichter durchsetzbar,
- wäre eine Überwälzung der lohnunabhängigen Arbeitgeberanteile nach „vorne" in die Preise und damit auf die Allgemeinheit zu erwarten und eine Rückwälzung in Löhne und damit ausschließlich auf die Arbeitseinkommen unwahrscheinlich.

Schließlich und endlich hätten Wertschöpfungsbeiträge den großen Vorteil – so deren Befürworter –, daß sie Teile der laufenden Wertschöpfung für die Sozialversicherung abzweigten, ohne daß diese Wertschöpfungsanteile zuvor zu persönlichen Entgelten geworden wären, die – wie bei der derzeitigen Regelung – dann mit direkten Sozialabgaben belastet würden.

Wertschöpfungsabgaben seien folglich beschäftigungsfreundlich, unmerklicher, ergiebiger und bei (z. B. demographischen Erfordernissen) leichter zu verändern.

Die intensive und (zunächst) äußerst kontrovers geführte Diskussion in den achtziger Jahren über wertschöpfungsbezogene Arbeitgeberanteile hat zu folgenden Ergebnissen geführt:

- Eine (aufkommensneutrale) Umbasierung der Arbeitgeberanteile hätte nur kurzfristig bescheidene positive Beschäftigungseffekte.
- Die neue Bemessungsgrundlage würde mittelständische Betriebe nicht signifikant begünstigen, unter Umständen sogar stark zusätzlich belasten,[453]) da die Kapitalintensität mehr von der Branche und weniger von der Betriebsgröße bestimmt wird.
- Die Leistungs-Gegenleistungsbeziehung in der Rentenversicherung würde deutlich unterminiert, da es sich bei der Wertschöpfungsabgabe um eine zweckgebundene Abgabe handeln würde, die dem einzelnen Versicherten nicht als Einkommen zugerechnet werden kann (im Gegensatz zu lohnbezogenen Beiträgen).
- Allerdings weist der bruttowertschöpfungsbezogene Arbeitgeberbeitrag bedingt durch die Breite seines Zugriffs die größte Resistenz gegen Erosionen des finanziellen Fundaments der gesetzlichen Renten (d. h. des versicherten Arbeitseinkommens) auf.

Bei der aktuellen Beurteilung dieses Instrumentes ist darüber hinaus zu berücksichtigen, daß wichtige ökonomische Argumente dagegen sprechen:

- Wertschöpfungsbeiträge hätten die Preiswirkungen einer Mehrwertsteuer ohne Grenzausgleich.
- Gäbe es keine spezifische Bereichsausnahme, würden nach einer Umbasierung die Wohnungsmieten deutlich steigen, da die Wohnungswirtschaft der kapitalintensivste Wirtschaftsfaktor ist.
- Die mit der Bemessung der Arbeitgeberanteile verbundene Verabschiedung von der (lohnbezogenen) paritätischen Finanzierung der Sozialversicherung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber brächte die Gefahr mit sich, daß die Arbeitgeberanteile konjunktur- und/oder standortpolitisch instrumentalisiert – d. h. derzeit z. B. gesenkt – würden, mit der Folge wachsender Finanzierungsunsicherheiten für die Sozialversicherung.
- Der wohl gewichtigste Einwand ist der folgende: Eine wertschöpfungsorientierte Umbasierung der Arbeitgeberanteile würde den Faktor Kapital zusätzlich bzw. stärker als bisher belasten und damit die Rendite des in Deutschland investierten Kapitals senken, d. h. Wertschöpfungsbeiträge würden ceteris paribus zu verschlechterten Kapitalverwertungsbedingungen führen.
- Da der technische Fortschritt zum großen Teil kapitalgebunden ist und mit einer Zunahme der Kapitalintensität der Produktion einhergeht, könnten Wertschöpfungsabgaben eine Fortschrittsbremse darstellen.
- Da angesichts der in den letzten Jahren im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung weggefallenen politischen und institutionellen Mobilitätsschranken das renditesuchende Kapital immer mobiler geworden ist und sich die alten und jungen Industriestaaten in einem Standortwettbewerb um Realkapital befinden, ist es nicht von der Hand zu weisen, daß wertschöpfungsbezogene Arbeitgeberbeiträge über die mit ihnen verbundene Verteuerung des Faktors Kapital längerfristige negative Konsequenzen für das von der Realkapitalbildung bestimmte Wirtschaftswachstum und damit auch für die längerfristigen Beschäftigungsperspektiven haben können.[454])

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß Wertschöpfungsbeiträge unter den obwaltenden Umständen eine untaugliche Antwort auf die aktuellen und zukünftigen Finanzierungsprobleme der GRV wären.

5.2.3 Beitragsentlastungen, gestaffelter Beitragssatz und Elternrente

Forderungen, die Anzahl der Kinder deutlicher als bisher im Rentenversicherungssystem zu berücksichtigen, werden schon seit langer Zeit erhoben. Kerngedanke ist die Auffassung, daß das Aufziehen von Kindern private Kosten, aber positive externe Effekte auf das Alterssicherungssystem verursacht, die auch den kinderlosen Rentnerinnen und Rentnern zugute kommen. Grundsätzlich kann eine Reform, die diesen Grundgedanken berücksichtigt, auf der Beitragsseite oder auf der Leistungsseite ansetzen.

Die Vorschläge auf der Beitragsseite beinhalten als wichtigstes Element eine Entlastung bzw. eine Staffelung der Beitragssätze nach der Höhe der Kinderzahl. Es wird argumentiert, daß damit eine Doppelbelastung der Eltern vermieden werden könne. Ausgangspunkt einer solchen Überlegung ist nicht selten auch, daß das Herauslösen der Alterssicherung aus den unmittelbaren Aufgaben des Familienverbandes die Abnahme der Geburtenrate mitverursacht habe.

---

[453]) Vgl. Rüdiger, D. (1992).

[454]) Vgl. Rürup, B. (1996b), 29ff.

Abgesehen von der Frage, ob es überhaupt einen Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung des Systems und der Geburtenrate auch im Hinblick auf die Beitragshöhe gibt, ist eine Staffelung der Beiträge nach der Kinderzahl ausgesprochen problematisch. So ist schon vom Ansatz her keine Identität zwischen gegenwärtig Entlasteten (Familie mit Kindern) und späteren Beitragszahlern sichergestellt (und wird in diesem Konzept auch nicht gefordert). Daher reduziert es sich auf eine ausschließlich querschnittsorientierte verteilungspolitische Maßnahme zwischen Haushalten mit und ohne Kindern. Eine Staffelung der proportionalen Sozialversicherungsbeiträge nach der Kinderzahl würde dabei vor allem Bezieher höherer Einkommen begünstigen, auch eine Entlastung um einen Festbetrag böte im Vergleich zur geltenden Kindergeldregelung unerwünschte verteilungspolitische Effekte.

Vorschläge für eine Elternrente setzen auf der Leistungsseite an.[455]) Sie besteht aus einem Festbetrag, der im Alter pro Kind an Eltern zu zahlen ist, die das Kind überwiegend erzogen haben. Der Festbetrag ergibt sich aus der Hälfte des zur Verfügung stehenden Finanzvolumens eines Jahres. Elternrenten ersetzen die Absicherung von Witwen und Witwern.

Im Hinblick auf die finanziellen Anreize, die durch die Elternrente zur Anhebung der Geburtenrate vermutet werden, ist fraglich, ob Leistungen, die aus Sicht künftiger Eltern mehrere Jahrzehnte in der Zukunft liegen, eine größere Wirksamkeit auf die Familiengründung entfalten können.

Die Elternrente würde in der vorgeschlagenen Höhe[456]) aber Erziehungsleistungen deutlich höher bewerten als Beitragsleistungen, aus denen sie finanziert wird. Das Niveau der Renten aus Beiträgen müßte dagegen auf die Hälfte sinken und würde deshalb nicht mehr für eine eigenständige Sicherung oberhalb des Existenzminimums ausreichen.

Eine solche Maßnahme läuft außerdem dem Versicherungsprinzip deutlich zuwider. Familienpolitische Maßnahmen sind als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu verstehen, die von allen Bürgern nach ihrer fiskalischen Leistungsfähigkeit finanziert werden sollten und nicht nur von den Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung. Dabei können direkte finanzielle Hilfen nur ein Element einer systematischen Verbesserung des Umfeldes für Kinder sein, bei der weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind.

5.2.4 Teilkapitalbildung (steuerfinanziert oder beitragsfinanziert)

Die Rentenversicherung wurde ursprünglich als ein kapitalgedecktes Vorsorgesystem gegründet. Doch die Erfahrungen mit dem Zugriff des Staates zur Finanzierung der beiden Weltkriege und die beiden deutschen Inflationen bzw. Währungsreformen, die zur Entwertung des Vorsorgekapitals geführt hatten, haben in Deutschland dieses Finanzierungsverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung faktisch beseitigt. Allerdings gab es nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem sogenannten Abschnittsdeckungsverfahren zunächst noch Ansätze einer höheren Bildung von Rücklagen. Heute umfaßt die Rücklage nicht mehr, als zur Finanzierung kurzfristiger Schwankungen im Rahmen der Berechnung von Rentenniveau und Beitragssatz als notwendig angesehen wird.

Eine teilweise Kapitaldeckung der gesetzlichen Rentenversicherung bietet im Prinzip die Möglichkeit, die Beitragsbelastung im Zeitablauf anders zu verteilen und einen Teil des Finanzbedarfs aus Kapitalerträgen zu finanzieren.[457])

Das Ifo-Institut hat im Auftrage dieser Enquete-Kommision die fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Folgewirkungen einer Teilkapitaldeckung anhand einer Simulationsstudie untersucht, die auf einem stochastischen ökonometrischen Modell und verschiedenen Annahmen über die Bevölkerungsentwicklung beruht. Das Gutachten fußt außerdem unter anderem auf den Annahmen:

- Der Kapitalstock wird nur vorübergehend aufgebaut und dient insofern einer „Untertunnelung" des Gipfels der Belastungen.
- Aufbau und Auflösung des Kapitalstocks haben wegen der hohen internationalen Verflechtung auf den Kapitalmärkten nur geringen Einfluß auf die Höhe des Zinssatzes und die Funktionsweise des Kapitalmarktes.
- Die zwischenzeitlich beschlossene Absenkung des Rentenniveaus fand im Gutachten noch keine Berücksichtigung.

Ein Würdigung der Annahmen und der Ergebnisse des Gutachtens insgesamt ist an dieser Stelle nicht möglich.[458]) Weitere Ansatzpunkte staatlicher Politik, wie zum Beispiel eine Steigerung der Bildungsinvestitionen in Deutschland, um einen hohen Stand der wissenschaftlich/technischen Entwicklung und damit Innovationsfähigkeit, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit auch für künftige Generationen sicherzustellen, oder die Verbesserung der Situation in Ostdeutschland mit infrastrukturellen Maßnahmen zur Verbesserung der Investitionstätigkeit werden im Gutachten ausgeklammert.

Als besonders bedenklich wird angesichts der gegenwärtigen Situation auf dem Arbeitsmarkt als Ergebnis der Modellrechnungen angesehen, wenn bereits ein vergleichsweise moderater Teilkapitalstock die Erwerbschancen der Aktiven in den nächsten 25 Jahren verringern würde. Dem steht allerdings eine günstigere Wachstums- und Beschäftigungsprognose für die Zeit nach 2025 gegenüber. Die unter-

[455]) Vgl. Borchert, J. (1993); Rahn, M. (1994).

[456]) Borchert, J. (1993), S. 270 gibt für 1993 monatlich 724 DM pro Kind an, der VDR (1995), S. 10 errechnet für das Jahr 1995 790 DM.

[457]) Zu den allgemeinen theoretischen Grundlagen einer Kapitalfundierung wird auf das 2. Kapitel verwiesen.

[458]) Zu Hinweisen siehe den Abschnitt 5 Gesetzliche Rentenversicherung. – Es ist ein generelles konzeptionell bedingtes Problem von Simulationsstudien, daß sie nur Auswirkungen unterschiedlicher Startbedingungen untersuchen, aber weder optimale Steuerungen noch Handlungsoptionen in der Zukunft deutlich machen können. Angebracht wären Optimierungsverfahren, die allerdings einen ungleich größeren Aufwand erfordern.

schiedlichen Wirkungen in den verschiedenen Phasen werden in der Kommission unterschiedlich bewertet.

5.3 Grundrentenmodelle

Grundrentenmodelle, die im folgenden diskutiert werden, heben unter anderem die Anknüpfung am Erwerbseinkommen teilweise oder vollständig auf und verändern dadurch den Charakter des Systems. Weitere Parallelen bestehen allerdings nur insofern, als sie übereinstimmend das Ziel der Armutsvermeidung im Alter hervorheben. Sie unterscheiden sich aber insbesondere in der Art der Finanzierung über Beiträge oder Steuern.

5.3.1 Beitragsfinanzierte Grundrente

Eine Grundrente läßt sich prinzipiell (wie z. B. in den Niederlanden) auf dem Wege über einen Mindestbeitrag erreichen. Grundsätzlich lassen sich zwei Varianten unterscheiden.[459]) Nach den Vorstellungen von Vertretern einer rein beitragsfinanzierten Grundsicherung[460]) soll das gegenwärtige einkommensbezogene Rentenversicherungssystem zugunsten einer nur aus einheitlich hohen Beiträgen finanzierten Mindestsicherung abgelöst werden. Eine über die Mindestrenten hinausgehende Alterssicherung bliebe der freiwilligen Vorsorge überlassen.

Im Einheitsbeitragssystem („Kopfbeiträge") ist die Festlegung einer bestimmten Mindestversicherungsdauer erforderlich, denn die Rentenhöhe errechnet sich im Umlageverfahren aus der Höhe des Beitrags (12 v. H. des Durchschnittsentgeltes nach den Vorstellungen des „Kronberger Kreises") und der Zahl der Beitragszahler, die auch von der Versicherungsdauer abhängt. Die Versicherungsdauer müßte im Prinzip das gesamte Erwerbsleben umfassen.

Die zweite Variante, die einkommensbezogene Alterssicherung mit Mindestbeiträgen („integriertes Mindestbeitragssystem"), sieht vor, in das gegenwärtige einkommensbezogene, überwiegend beitragsfinanzierte Rentenversicherungssystem Mindestbeiträge einzuführen, wobei das Niveau höher liegt als im Einheitsbeitragssystem.[461]) Diese Variante stellt also keineswegs eine Systemsubstitution dar. Wirkungen der Einführung einer Mindestbeitragspflicht in die gesetzliche Rentenversicherung sind auch im Rahmen des Voll Eigenständigen Systems bereits diskutiert worden.

Es ist im Voll Eigenständigen System möglich, aber auch als vollständige Alternative denkbar, daß ausreichend hohe Rentenansprüche durch eine aus Steuermitteln finanzierte Übernahme oder Aufstockung von Rentenversicherungsbeiträgen bereits während der Erwerbsphase gewährleistet werden.[462])

Diese Lösung bietet den Vorteil, Umverteilungselemente durch die Allgemeinheit zu finanzieren, den Leistungs-Gegenleistungsbezug nicht aufzuheben und für eine Mindestsicherung im Alter zu sorgen. Dem steht allerdings gegenüber, daß während der Erwerbsphase noch keine Bedarfsprüfung für das Alter vorgenommen werden kann, so daß die Übernahme von Beiträgen an die Ableistung von Arbeit außerhalb des Erwerbssektors zu knüpfen wäre[463]) und sie im Alter zu einer nicht gerechtfertigten Überversorgung führen könnte.

5.3.2 Steuerfinanzierte (Staatsbürger-)Grundrente

Im Unterschied zum gegenwärtigen System werden Staatsbürger-Grundrenten unabhängig von früheren Beiträgen für alle Staatsbürger oder Einwohner ab dem Erreichen einer Altersgrenze (im Prinzip) in einheitlicher Höhe gezahlt. Damit ist eine erhebliche Ausweitung des Zwangs zur privaten Vorsorge verknüpft, wenn mehr als das geringe staatlich garantierte Absicherungsniveau angestrebt wird.

Vorschläge, die auf eine Ablösung des beitragsbezogenen Systems zugunsten einer Staatsbürger-Grundrente hinauslaufen, existieren schon seit vielen Jahren. Seit etwa 15 Jahren werden (Staatsbürger-)Grundrenten vor allem durch die Vorschläge des IWG (Biedenkopf, Miegel und Wahl 1985) und darauf aufbauend der bayerisch-sächsischen Zukunftskommission und der sächsischen Staatsregierung („Bürgerrente") propagiert und haben wegen der akuten Finanzierungsprobleme in der gesetzlichen Rentenversicherung große öffentliche Resonanz gefunden. In diesem Vorschlag liegt die Altersgrenze bei 65 (Aussagen für den Fall der Erwerbsunfähigkeit werden hierzu nicht gemacht), außerdem werden 25 Jahre Steuerpflicht vorausgesetzt. Im Alter sollen 55 v. H. des durchschnittlichen Volkseinkommens pro Kopf der Bevölkerung, d. h. nur wenig mehr als der gegenwärtige Sozialhilfeanspruch einschließlich Wohngeld, gezahlt werden.

Die Argumente, die für und gegen Staatsbürger-Grundrenten angeführt werden, sind vor allem folgende:

- *Individuell armutsvermeidende Alterssicherung werde auch ohne langjährige Vollzeitbeschäftigung sichergestellt.*

  Dies gilt jedoch nicht bei außergewöhnlich hohem Bedarf.

- *Durch die Steuerfinanzierung werde vermieden, daß ein immer größerer Teil der steigenden Beitragslast von einem kleiner werdenden Teil der Erwerbsbevölkerung getragen werden müsse. Auch Kapitaleinkünfte werden stärker belastet.*

  Dabei sind jedoch die weiter oben angeführten Konsequenzen mit zunehmendem Kapitalexport als Folge höherer direkter Steuern zu beachten.

---

459) Vgl. auch Tabelle 5.

460) Gutowski, A./Merklein, R. (1985), S. 49–67; Vaubel, R. (1983), S. 151–178; Engels, W. et al. (1987); Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU) (1988).

461) Vgl. insbes. Krupp, H.-J. (1981) und (1982); Wagner, G. (1986a, b); Rolf, G. (1998).

462) Ein ähnlicher Ansatz wird von Bündnis90/Die Grünen verfolgt. – Die Möglichkeit, Rentenversicherungsbeiträge aufzustocken, wurde bereits durch das Altersteilzeitgesetz in die Rentenversicherung eingeführt.

463) Ein Nebenaspekt ist ferner, daß diese Regelung gegenwärtig einen beträchtlichen Finanzierungsbedarf auslösen würde, der aus Bundesmitteln zu decken ist, während die Sozialhilfe gegenwärtig aus Länderhaushalten finanziert wird.

- *Verminderung des bürokratischen Aufwandes.*

  Dieses Argument verliert im Zuge verbesserter Informationstechnologien an Bedeutung.

- *Höhere Transparenz des Gesamtsystems.*

  Dies gilt nur für die Grundrente selbst, insgesamt dürfte der Markt für die private Vorsorge (unter Einschluß eventueller privater Absicherung gegen Berufsunfähigkeit) erheblich intransparenter als die gesetzliche Rentenversicherung sein. Ungeklärt ist auch, ob das gegenwärtige System nicht für die Absicherung des Risikos der Erwerbsminderung bestehen bleiben müßte.

- *Keine Bedarfsprüfung wie bei der Sozialhilfe und daher keine verschämte Altersarmut.*

- *Senken der Sozialleistungsquote.*

  Der Effekt hängt von der Höhe der Grundrenten ab. Vor allem in der Übergangszeit, in der sowohl die alten Ansprüche zufriedenzustellen sind als auch Grundrenten gezahlt werden müssen, ist mit erheblich steigenden Soziallasten zu rechnen.[464])

- *Eine höhere Vermögensbildung sei Voraussetzung für höhere gesamtwirtschaftliche Effizienz, mehr Investitionen und damit Wachstum und Beschäftigung.*

  Ob diese Annahmen auch bei freien internationalen Kapitalmärkten und im Zweifel höheren Renditen im Ausland aufrechtzuerhalten sind, ist fraglich. Außerdem sind diese Effekte gegen allokative Wirkungen niedrigerer Arbeitsanreize abzuwägen.

- *Eine bessere Anpassung der Vorsorge an individuelle Präferenzen.*

  Dies ist von der konkreten Ausgestaltung abhängig, insbesondere vom Umfang der zusätzlichen Steuerbelastung in niedrigeren und mittleren Einkommensgruppen und den sich u. a. daraus ergebenden konkreten Möglichkeiten zur privaten Ersparnis.

- *Die Staatsbürgergrundrente sei unempfindlicher gegenüber strukturellen Änderungen der Erwerbstätigkeit, insbesondere bei abnehmender gesamtwirtschaftlicher Lohnquote.*

  Allerdings muß auch private Vorsorge durch Beiträge finanziert werden, die zum Beispiel bei Arbeitslosigkeit weiterzuzahlen sind. Dieses Risiko würde folglich lediglich auf die privaten Haushalte oder spezielle, neu zu schaffende staatliche Systeme bzw. „Ausgleichskassen" verlagert werden.

Eine wichtige Konsequenz der steuerfinanzierten Grundrente ist eine erhebliche Ausweitung der interpersonellen Einkommensumverteilung. Das Konzept der Vorleistungsabhängigkeit würde zugunsten einer Entkoppelung von Arbeit, Einkommen und sozialer Sicherung beseitigt.[465])

Ein Übergang von den in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden einkommensbezogenen Alterssicherungssystemen (wie gesetzlicher Rentenversicherung, Beamtenversorgung) auf eine einkommensunabhängige Grundsicherung ist mit fiskalischen und distributiven Zusatzbelastungen für einen langen Zeitraum verbunden, in dem auch andere Lasten (wie die deutsche Vereinigung und die Modernisierung der Volkswirtschaft) zu tragen sind. Außerdem sind Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten. Diese Effekte sind abzuwägen gegen eine Vereinfachung des Systems und angenommene, allerdings keineswegs sichere effizienzsteigernde Wirkungen eines auf private Vorsorge basierenden, stark risikodifferenzierenden Systems. International betrachtet ist das Konzept einer steuerfinanzierten Grundrente ein Auslaufmodell.

6 Beamtenversorgung

Das Alterssicherungssystem der Beamten ist als sogenanntes bifunktionales Versorgungssystem ausgestaltet. Es soll sowohl Basissicherung als auch Zusatzversorgung sein und gewährt daher ein vergleichsweise hohes Versorgungsniveau, das an die Dienstzeit und an die Höhe der letzten („ruhegehaltsfähigen") Dienstbezüge anknüpft. Im Jahre 1995 betrug die Anzahl der Versorgungsempfänger insgesamt 1,17 Millionen bei 1,89 Millionen Beamten, Richtern und Berufssoldaten im unmittelbaren öffentlichen Dienst.[466]) Die Zahlen teilen sich wie in Tabelle 7 wiedergegeben auf.

Die Übersicht verdeutlicht, daß die Versorgungslasten in Zukunft nach den Privatisierungen von Bahn und Post hauptsächlich Probleme in den Länderhaushalten aufwerfen werden. Als Folge der expansiven Einstellungspraxis in den 70er Jahren wird die Zahl der Versorgungsempfänger bis 2025 ohne Bahn und Post voraussichtlich einen Stand von 1,27 Millionen erreichen, wobei es sich häufig um Beamte des gehobenen und höheren Dienstes (Hochschulabsolventen) handelt.

Gegenwärtig liegt das Verhältnis der Pensionen im Vergleich zu den aktiven Beamten deutlich über dem in der gesetzlichen Rentenversicherung. Die hohen Alterssicherungslasten in der Beamtenversorgung ergeben sich unter anderem daraus, daß die Übernahme als Beamter auf Lebenszeit häufig erst nach einigen Jahren Beschäftigung als Arbeiter oder Angestellter erfolgt und die Quote des früheren Bezuges

---

[464]) Für 1997 werden als Grundrente 1 540 DM angegeben. Dies entspricht ziemlich genau der durchschnittlichen Höhe der (z.T. kumulierten) Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung pro Leistungsbezieher im Jahre 1995 (1 530 DM West, 1 543 DM Ost) (Alterssicherungsbericht [1997], Tabelle B 4). Nach einer Berechnung des VDR (Müller, H.-W./Tautz, R. [1996], S. 781) steigen bei reiner Mehrwertsteuerfinanzierung die Nettoentgelte (bezogen auf das Jahr 2000) um 22,8 v. H., während der über die Mehrwertsteuer zu erhebende fiktive Beitrag bei 35,9 v. H. liegen müßte.

[465]) Solche Umverteilungselemente sind angesichts eines steigenden Altenanteils in der Wählerschaft stärker als beitragsbezogene Leistungen aus dem Blickwinkel der politischen Ökonomie zu betrachten.

[466]) Alterssicherungsbericht (1997), S. 48.

Tabelle 7

Verteilung der Versorgungsempfänger nach Leistungen 1995, in v. H.

	Bund	Länder	Gemeinden	Berufs-soldaten	Zwischen-summe	Bahn	Post	Zusammen: Zeilen-v. H.
Ruhegehalt	58,8	62,2	57,6	77,6		55,7	68,3	62,4
Witwen-/Witwergeld	38,2	33,9	39,8	20,5		42,5	29,6	34,8
Waisengeld	3,0	3,9	2,6	1,9		1,9	2,0	2,8
Summe	100	100	100	100		100	100	100
Zusammen: Spalten-v. H.	5,7	40,3	8,8	6,5	61,3	20,7	18,0	100

Quelle: Alterssicherungsbericht 1997, Tabelle A9, eigene Berechnungen

der Leistung wegen Dienstunfähigkeit höher ist als die Frühverrentungsquote in der gesetzlichen Rentenversicherung.[467])

Die Alterung der deutschen Wohnbevölkerung resultiert aus der steigenden Lebenserwartung und den seit 1970 unter einem bestandserhaltenden Niveau liegenden Geburtenzahlen.

Für die gesetzliche Rentenversicherung sind – wenngleich im unterschiedlichen Maße und in unterschiedlichen Phasen – beide Determinanten der Altersstruktur von Relevanz. Im Gegensatz dazu ist der absehbare Anstieg bei den Versorgungsausgaben in erster Linie ein Reflex der Stellenpolitik der Vergangenheit und in zweiter Linie einer Zunahme der Restlebenserwartung der Versorgungsempfänger. Aufgrund der Steuerfinanzierung dieses Systems ist der Geburtenrückgang von nachrangiger Bedeutung.

Ungeachtet dieser Unterschiede in den Ursachen des zukünftig steigenden Leistungsvolumens in beiden Alterssicherungssystemen sollten – unter Berücksichtigung der Systemunterschiede – die als erforderlich angesehene Leistungsrücknahmen im Bereich der Beamtenversorgung den Änderungen der zukünftigen Leistungsstrukturen der Rentenversicherung äquivalent sein. Die im Versorgungsgesetz von 1998 beschlossenen Maßnahmen können als ein Beitrag zum angestrebten verteilungspolitischen Gleichklang angesehen werden. Die mit dem Versorgungsreformgesetz angestrebten Einsparungen sollten auch für politische Beamte, Abgeordnete und Minister analog wirksam werden. Innerhalb des beamtenrechtlichen Systems der Personalkostengesamtheit, in dem Besoldung und Versorgung eine Einheit bilden, steht ein viel breiterer Ansatz als in der gesetzlichen Rentenversicherung zur Verfügung: Anders als in der gesetzlichen Rentenversicherung kann die Ausgabenentwicklung nicht nur durch spezifische versorgungsrechtliche Maßnahmen begrenzt werden, sondern ebenso und mehr noch durch Maßnahmen z. B. bei den Stellenplänen und bei der Besoldung der aktiven Beamten, was sich auf die künftige Höhe von Beamtenpensionen wie auch auf die Besoldungsanpassungen auswirkt.

6.1 Verteilungspolitischer Gleichklang mit Regelungen der gesetzlichen Rentenversicherung

Maßnahmen können die Anhebung des durchschnittlichen Pensionseintrittsalters oder Begrenzungen auf der Leistungsseite zum Ziel haben. Dabei sind aber die systemimmanenten Unterschiede und verschiedene Berechnungsweisen in der Beamtenversorgung und der gesetzlichen Rentenversicherung zu beachten.

Grundsätzlich ist die Altersversorgung im öffentlichen Dienst mit dem allgemeinen Sozialversicherungssystem nur bedingt vergleichbar. Während die gesetzliche Rentenversicherung die Regelsicherung (1. Säule) darstellt, die in der Privatwirtschaft häufig durch eine betriebliche Altersversorgung (Betriebsrente, 2. Säule) – für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst in Form der tariflichen Zusatzversorgung – ergänzt wird, hat die Beamtenversorgung von vornherein die Funktion einer Regel- und einer Zusatzsicherung (sog. Bifunktionalität). Die gesetzliche Rentenversicherung erfaßt nur die Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze (derzeit in Westdeutschland 8 400 DM brutto pro Monat); höhere Einkommen sind auch in der Privatwirtschaft sozialversicherungsfrei und führen zur privaten Altersvorsorge. Demgegenüber sind in der Beamtenversorgung auch Beamte höherer und höchster Besoldungsgruppen mit umfaßt.

Nach dem Verfassungsgrundsatz der „amtsangemessenen Versorgung" knüpft die Beamtenversorgung

[467]) Der Anteil der wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand versetzten Beamten der Gebietskörperschaften liegt seit Jahren relativ konstant bei knapp 40 v. H. (1995: 39,5 v. H.) und damit etwas höher als der Anteil der entsprechenden Rentenneuzugänge wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (1993: 36 v. H.). Betrachtet man nicht nur die bis zum Renteneintritt versicherungspflichtig beschäftigt gewesenen Arbeitnehmer – also **alle** Pflichtversicherten einschließlich der sog. latent Versicherten und Arbeitslosen – betrug der Anteil der Rentenneuzugänge wegen Berufs-/Erwerbsunfähigkeit 26 v. H.

an die letzten Dienstbezüge (gemessen an der Beförderungsstufe 3 Jahre vor dem Beginn des Ruhestandes) an, während sich die gesetzliche Rente aus dem über das gesamte Erwerbsleben jeweils versicherten Einkommen errechnet. Nach der 1992 eingeführten gestreckten und linearisierten Ruhegehaltsskala steigen die Pensionsansprüche für jedes Jahr der ruhegehaltsfähigen Dienstzeit um 1,875 v. H. Der Höchstsatz von 75 v. H. wird nach 40 Jahren erreicht. Im Falle der vorzeitigen Dienstunfähigkeit wird bei Vorliegen der Voraussetzungen[468]) eine Mindestversorgung in Höhe von 35 v. H. der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge gewährt.

Da die Rentenversicherung an die bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze versicherten Einkommen während der gesamten Erwerbsphase anknüpft, steigen auch die Rentenansprüche bei konstantem Lohn linear. Bei im Karriereverlauf steigenden Entgelten liegen in der Rentenversicherung die größten Steigerungen in den letzten Erwerbsjahren.[469]) Bei den Beamten wird das Versorgungsniveau in den letzten Jahren zwar auf 75 v. H. begrenzt; typischserweise ist jedoch die Differenz zwischen den Versorgungsniveaus der Beamten und der Brutto-Lohnersatzrate bei Arbeitnehmern der Privatwirtschaft bei deutlich steigendem Lohnverlauf größer.

Die Reformen der vergangenen Jahre haben Beamtenversorgung und Rentenversicherung in vielen Bereichen – insbesondere bei der Anrechnung von Beschäftigungszeiten – einander angeglichen. Auch das Dienstrechtsreformgesetz 1997 und das Versorgungsreformgesetz 1998 setzen wiederum an den gleichen Schwerpunkten an, die auch die Grundlage für das Rentenreformgesetz 1999 bilden. Zu nennen sind hier insbesondere die Anhebung der Antragsaltersgrenze mit dem Vorziehen der Versorgungsabschlagsregelung, die Einführung von Versorgungsabschlägen auch bei vorzeitigem Ruhestandseintritt wegen Dienstunfähigkeit und Schwerbehinderung, die Begrenzung bei der Berücksichtigung von Ausbildungszeiten und die Einführung einer Teildienstfähigkeit.

Kernstück der 1997 beschlossenen und zum 1. Januar 1999 in Kraft tretenden Rentenreform ist die Modifizierung des aktuellen Rentenwertes durch die Einführung eines „Demographiefaktors" in die Rentenformel. Kernstück des Versorgungsreformgesetzes von 1998 sind Leistungsrücknahmen und die Bildung von Versorgungsrücklagen bei Bund und Ländern.

Durch die mit der Bildung dieser Versorgungsrücklagen verbundene Verringerung der Einkommenszuwächse wird eine gleitende Absenkung der Besoldungs- und Versorgungsniveaus um etwa 3 v. H. erreicht. Diese Niveauabsenkung ist mit den Leistungsrücknahmen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung vergleichbar aber nicht gleichwertig; denn der Demographiefaktor impliziert nicht nur eine Verringerung der Rentendynamik, d. h. relative Leistungsrücknahmen bei den Rentenempfängern, sondern gleichzeitig auch Entlastungen bei den Beitragszahlern aufgrund des durch diesen Faktor verringerten Beitragssatzanstiegs um etwa 2 v. H.-Punkte bis zum Jahr 2030 im Vergleich zum Status quo.

Die Maßnahmen des Versorgungsreformgesetzes von 1998 belasten dagegen aktive Beamte und Pensionäre in gleicher Weise, denn diese Maßnahmen zielen auf das gesamte Lebenseinkommen und nicht nur auf das wie bei der Rentenversicherung über Beiträge finanzierte Alterseinkommen ab. Für das Jahr 2005 wurde ein Prüfauftrag hinsichtlich der Wirkungsgleichheit der beschlossenen Maßnahmen in beiden Sicherungssystemen beschlossen.

Eine Reihe von beamtenspezifischen Einzelmaßnahmen wie die Neuordnung und Straffung des Zulagensystems und die Verschärfung der Hinzuverdienstregelungen ergänzt die Neuregelungen. Die Beispiele zeigen, daß es möglich ist, die künftige Entwicklung der Versorgungskosten ebenso wie bei der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung durch maßvolle Korrekturen im, nicht am System angemessen zu begrenzen. Verfassungsänderungen, die mit einer Aufgabe der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums einhergehen, sind weder erforderlich noch gerechtfertigt, da sich die geltenden Verfassungsnormen einer zeitgerechten Fortentwicklung des Beamtenrechts nicht verschließen.[470])

Auch weiterhin sollte es Ziel der Alterssicherungspolitik bleiben, als notwendig erachtete Reformschritte in der gesetzlichen Rentenversicherung in äquivalenter Weise auch innerhalb des Systems der Beamtenversorgung zu vollziehen, einschließlich der politischen Beamten.

Vor allem ist der Ansatz, der im Versorgungsreformgesetz 1998 mit der Bildung von Versorgungsrücklagen bei Bund und Ländern gemacht worden ist, in seiner Realisierung sorgfältig zu verfolgen.

6.2 Einbeziehung der Beamten in die Rentenversicherung

Unabhängig von der verfassungsrechtlichen Problematik und der Frage, wie viele der Aufgaben im öffentlichen Dienst sinnvollerweise durch Beamte oder Angestellte bzw. Arbeiter wahrgenommen werden sollten, ist es fraglich, ob eine Einbeziehung von Beamten in die gesetzliche Rentenversicherung auch die Finanzsituation der Rentenversicherung und der

[468]) Die Mindestwartezeiten betragen in der gesetzlichen Rentenversicherung wie in der Beamtenversorgung jeweils 5 Jahre.

[469]) Dies hat unter anderem Konsequenzen für die finanzpolitische Bedeutung der Verlängerung der Erwerbsphase, die sich ceteris paribus in besonders stark steigenden Rentenansprüchen niederschlägt.

[470]) Verteilungspolitisch ist ein Vergleich der Pensionen und Renten nur unter bestimmten normativen Setzungen möglich. Einen Anhaltspunkt für die Relationen bietet der Vergleich der durchschnittlichen Bruttopensionen der Versorgungsempfänger bei Bahn und Post (hier sind 89 v. H. im mittleren und einfachen Dienst) mit 2 800 DM (steuerpflichtig, Krankenversicherungsbeitrag ca. 300 DM) mit der Brutto-Eckrente von etwa 2 075 DM (für sich genommen steuerfrei) mit einem Eigenanteil des Krankenversicherungsbeitrages von etwa 150 DM. Ähnliche Ergebnisse, differenziert nach Qualifikationsniveaus, enthält auch der Alterssicherungsbericht 1997.

Haushalte der öffentlichen Gebietskörperschaften verbessert. Kurzfristig würden zwar mehr Beitragszahler hinzutreten, was zunächst aktuelle Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung zu bewältigen helfen mag. Die dann sofort fällig werdenden Beitragszahlungen an die Sozialversicherungsträger müßten von den öffentlichen Arbeitgebern allerdings für lange Zeit zusätzlich zu den weiterlaufenden Ausgaben für die bereits vorhandenen Versorgungsempfänger aufgebracht werden. Bereits diese Doppelbelastung der öffentlichen Haushalte erscheint angesichts der angespannten Finanzierungslage kaum vertretbar. Weitere Zusatzkosten entstünden außerdem durch die erforderlich werdende Einbeziehung der Beamten in die tariflich vereinbarte Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst.

Eine langfristige Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung würde hingegen nicht erreicht. Wenn die neuen Beitragszahler nach und nach zu Leistungsempfängern werden, dürfte sich der anfängliche Entlastungseffekt sogar umkehren, da die Altersstruktur der Beamten heute – stärker noch als der allgemeine demographische Trend – immer weniger jüngere Jahrgänge enthält. Um das Verhältnis von aktiv Beschäftigten und Pensionären dann auch nur annähernd auf dem heutigen Stand zu halten, wären die öffentlichen Arbeitgeber künftig und dauerhaft zu Neueinstellungen in einem Umfang gezwungen, der schon angesichts einer zurückgehenden Gesamtbevölkerung unvertretbar wäre. Anstelle der angestrebtern Verschlankung der öffentlichen Verwaltung wäre eine künstliche Aufblähung des öffentlichen Dienstes die Folge.

7 Betriebliche Alterssicherung

Wegen der grundsätzlich anderen Strukturen werden nachfolgend die Alterssicherung im öffentlichen Dienst und die betriebliche Altersversorgung im Privatsektor getrennt behandelt.

7.1 Betriebliche Alterssicherung im öffentlichen Sektor

Die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, die gegenwärtig die Gebietskörperschaften (insbesondere VBL) sowie die Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen und Kirchlichen Zusatzversorgungskassen (AGZVK) – teilweise auch noch Bahn und Post – umfaßt, ist ein Pflichtsystem, das die meisten Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst einbezieht. 1995 wurden insgesamt etwa 1,6 Millionen Renten gezahlt. Die Verteilung zeigt Tabelle 8.

Die Zusatzversorgung stockt die gesetzliche Rente soweit auf, daß das Versorgungsniveau im großen und ganzen dem oben erläuterten Tarifverlauf für die Beamten entspricht (Gesamtversorgungszusage). Rentensteigerungen werden mit der Gesamtversorgung verrechnet. Die Dynamisierung der Gesamtversorgung richtet sich nach der Entwicklung der Beamtenversorgung. Wichtigster Unterschied zum Versorgungssystem der Beamten ist jedoch, daß die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst tarifvertraglich abgesichert ist und auf Umlagen beruht, die vom Arbeitgeber gezahlt werden. Für Beschäftigte, die vor dem Erreichen der Altersgrenze ausscheiden und die dort geltenden Unverfallbarkeitsfristen (Alter 35 und 5 Jahre Versicherung) erfüllen, wird eine sogenannte Versicherungsrente gezahlt. Sie beträgt zum Beispiel nach 10 Jahren Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber 4 v. H. des gesamtversorgungsfähigen Entgeltes, beinhaltet also keine Gesamtversorgungszusage. Sie wird nicht dynamisiert.

Die Gesamtversorgungszusage wird auf maximal 91,75 v. H. eines fiktiven Nettoarbeitsentgelts begrenzt. Weil das Bruttoversorgungsniveau von 75 v. H. meistens darüber liegt, bedeutet dies de facto eine Nettoanpassung der Gesamtversorgungszusage.

Alle Gesamtversorgungszusagen müssen das Absenken des Leistungsniveaus in der Basissicherung durch zusätzliche Leistungen ausgleichen. Auf der anderen Seite sind die Zusatzversorgungseinrichtungen, die umlagefinanziert sind, selbst von der sich verschlechternden demographischen Struktur betroffen, soweit sie dies nicht durch verstärkte Einstellung jüngerer Jahrgänge auffangen können. Dem stehen jedoch in den letzten Jahren verstärkt die Budgetbeschränkungen öffentlicher Hände entgegen. Diese Entwicklungen führen insgesamt zu steigenden Umlagesätzen (bei der VBL im Westen zur Zeit 5,2 v. H., im Osten 1 v. H.). Während in der gesetzlichen Ren-

Tabelle 8

Verteilung der Zusatzrenten im öffentlichen Dienst auf Rentenarten und Träger 1995, in v. H.

	VBL	BVA	VAP	AGZVK	Alle/Summe
Versichertenrenten	76,9	57,0	78,7	77,9	75,3
Witwen-/Witwerrenten	22,1	41,0	20,3	20,9	23,5
Waisenrenten	1,0	2,0	1,0	1,1	1,2
Summe	100	100	100	100	100
nach Spalten	51,9	10,3	6,9	30,9	100

Quelle: Alterssicherungsbericht 1997, Tab. A15–A17, eigene Berechnungen

tenversicherung ein Regelmechanismus eingeführt wurde, der bei steigenden Umlagesätzen automatisch zu sinkenden Rentenanpassungen führt, gab es diesen automatischen Mechanismus in der Zusatzversorgung bis 1998 nicht. Allerdings wurde mit dem Tarifabschluß des öffentlichen Dienstes im Frühjahr 1998 eine hälftige Beteiligung der Arbeitnehmer an zukünftigen Steigerungen der Umlagesätze eingeführt.

Die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst ist, wie bereits angedeutet wurde, tarifvertraglich fixiert. Änderungen in der Leistungshöhe oder in der Anpassung von Leistungen bleiben daher den Tarifvertragsparteien überlassen.

7.2 Betriebliche Altersversorgung im Privatsektor

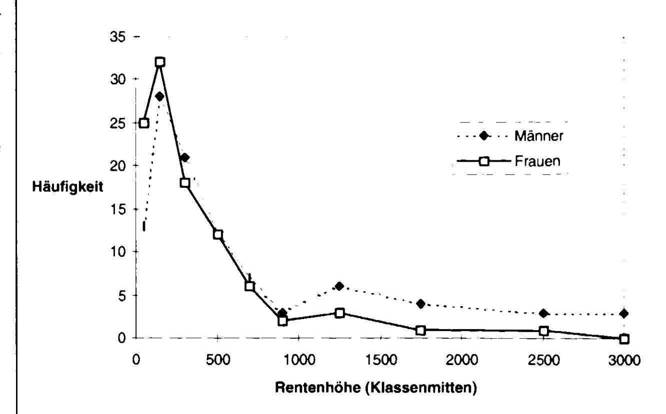
Am 31. Dezember 1990 stellte ein Drittel der Unternehmen mit mindestens drei dort tätigen Personen eine betriebliche Altersversorgung zur Verfügung.[471]) Die Gründe dafür waren und sind vielfältig. Neben der Fürsorge gehören dazu das Ziel, die Beschäftigten längerfristig an das Unternehmen zu binden („goldene Fessel"), die Identifikation der Mitarbeiter mit dem Betrieb, die Verbesserung des Betriebsklimas und der Wettbewerbsposition um qualifizierte Arbeitskräfte, und wichtig sind auch steuerliche Gründe.[472])

Kern der betrieblichen Altersversorgung ist die sogenannte „Versorgungszusage". Ende 1990 waren für 7,7 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im früheren Bundesgebiet Versorgungszusagen erteilt.[473]) Die Zahlen differieren erheblich nach dem Geschlecht. So hatten in kleinen Unternehmen (3 bis 9 Beschäftigte) mit betrieblicher Altersversorgung 60 v. H. der Männer, aber nur 39,4 v. H. der Frauen eine Versorgungszusage, bei den sehr großen Unternehmen ab 5000 Beschäftigten sind es 89,2 v. H. der Männer und 82,3 v. H. der Frauen.[474]) Der Anteil der Beschäftigten mit Versorgungszusagen lag bei den Vollzeitbeschäftigten um das 1,7fache höher als bei den Teilzeitbeschäftigten. Aber auch bei den Vollzeitbeschäftigten liegt der Anteil der Frauen mit Zusagen bei 42,1 v. H., der der Männer bei 71,1 v. H. Der Anteil der Arbeitnehmer mit Versorgungszusagen an den Arbeitnehmern insgesamt im Vergleich der Jahre 1976 und 1990 nahm in Betrieben aller Größenklassen ab.[475])

In den neuen Bundesländern werden (bislang) kaum Betriebsrenten gezahlt. Im Westen korreliert der Anteil der Bezieher von Betriebsrenten deutlich mit der Betriebsgröße des früheren Arbeitgebers. Er liegt bei den Männern zwischen 8 v. H. in den Unternehmen mit unter 10 und 82 v. H. in den Unternehmen mit 10 000 und mehr Beschäftigten (Alterssicherungsbericht [1997], Tabelle B 10). Ähnlich ist die Verteilung

Abbildung 5

Schichtung der Betriebsrenten von ehemaligen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Privatwirtschaft ab 60 Jahren, 1995



Quelle: Alterssicherungsbericht 1997, Tabelle B9

bei den Frauen, allerdings sind es bei ihnen maximal 50 v. H. Banken und Versicherungen zahlen am häufigsten Betriebsrenten.

Die Schichtung Renten nach ihrer Höhe zeigt Abbildung 5. Es wird deutlich, daß die Mehrzahl der Renten ausgesprochen niedrig ist: Allein 41 v. H. der Renten bei den Männern und sogar 57 v. H. bei den Frauen liegen unter 200 DM.

In der betrieblichen Altersversorgung werden in aller Regel 4 Durchführungswege unterschieden. Bei Direktzusagen (Anteil Ende 1990 54,2 v. H.) finanziert der Betrieb die Renten aus dem laufenden Ertrag bzw. aus Pensionsrückstellungen, die den Gewinn mindern und daher steuerliche Vorteile bieten. Unterstützungskassen (13,1 v. H.) sind rechtlich selbständig und gewähren aus einem Sondervermögen Leistungen formal ohne Rechtsanspruch. Bei Direktversicherungen (13,8 v. H.) versichert der Arbeitgeber den Beschäftigten bei einer Lebensversicherung und kann Beiträge pauschal versteuern. Pensionskassen (19 v. H.) sind wie Lebensversicherungen rechtlich selbständige juristische Personen, die auf Betriebs-, Konzern- oder Branchenebene gebildet werden.

Ein wichtiger Aspekt in der Bildung von Ansprüchen aus der betrieblichen Altersversorgung sind die sogenannten Unverfallbarkeitsfristen. Sie sind im BetrAVG geregelt. Demnach werden Ansprüche unverfallbar, wenn der oder die Betreffende das 35. Lebensjahr vollendet hat und entweder die Versorgungsvereinbarung 10 Jahre bestanden hat oder er oder sie seit 12 Jahren dem Betrieb angehört und die Versorgungsvereinbarung seit 3 Jahren besteht.[476]) Zuneh-

[471]) Vgl. Heppt, E. (1995), S. 155.
[472]) Vgl. Ahrend, P. u. a. (1990), S. 7; Steinmeyer, H. D. (1991), S. 7; Eichinger (1987), S. 89.
[473]) Vgl. Heppt, E. (1995), S. 155.
[474]) Vgl. Heppt, E. (1995), S. 157.
[475]) Vgl. Heppt, E. (1995), S. 163.

[476]) Scheidet jemand mit unverfallbaren Ansprüchen aus dem Betrieb aus, bevor er die Altersgrenze erreicht hat, wird der Versorgungsanspruch nach dem sogenannten pro-rata-temporis-Verfahren (ratierliche Methode) berechnet. Der Anspruch, der bei dem aktuellen Gehalt bei Weiterbeschäftigung bis zur Altersgrenze erworben worden wäre, wird mit dem Quotienten aus tatsächlicher und bis zur Altersgrenze maximal möglicher Betriebszugehörigkeitsdauer multipliziert.

mende Beschäftigungsrisiken lassen die Wahrscheinlichkeit, eine unverfallbare Versorgungszusage zu erhalten, sinken.

Die Leistungspläne der betrieblichen Altersversorgungen sind ausgesprochen vielgestaltig.[477]) Gestaltungsmerkmale sind a) die Staffelung nach der Betriebszugehörigkeit, b) die Altersgrenzen, c) die Abschlagsregelungen, d) die Staffelung nach dem Einkommen, e) der zeitliche Rahmen und die Art des Einkommensbezuges, f) eine mögliche Ertragsbeteiligung z. B. mit ergebnisorientierten Zusagen, g) die Anrechnung von Sozialleistungen und h) die Dynamisierung.

Die Regelmäßigkeit der Anpassung der Betriebsrente hängt eindeutig mit der Betriebsgröße zusammen.[478]) So wird der Anteil der Unternehmen, die die Renten für die Mehrzahl ihrer Betriebsrentnerinnen und -rentner nicht angepaßt haben, auf 63,8 v. H. beziffert.[479]) Nach der letzten Reform des Betriebsrentengesetzes brauchen Unternehmen die Anpassungsverpflichtung (alle drei Jahre) nicht mehr zu überprüfen, wenn bei Direktversicherungen und Pensionskassen sämtliche erwirtschafteten Überschußanteile für die Rentenanpassung verwendet werden. Für Neuzusagen entfällt darüber hinaus die Anpassungsprüfungspflicht, wenn der Arbeitgeber eine jährliche Anpassung um 1 v. H. zusagt.

Insgesamt spielt betriebliche Altersversorgung besonders für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Entgelten oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze eine größere Rolle. Bei den übrigen sind die finanziellen Beträge relativ klein. Eine geringe Rolle spielt sie für Frauen außerhalb des öffentlichen Dienstes.

7.2.1 Verteilungsaspekte der betrieblichen Alterssicherung

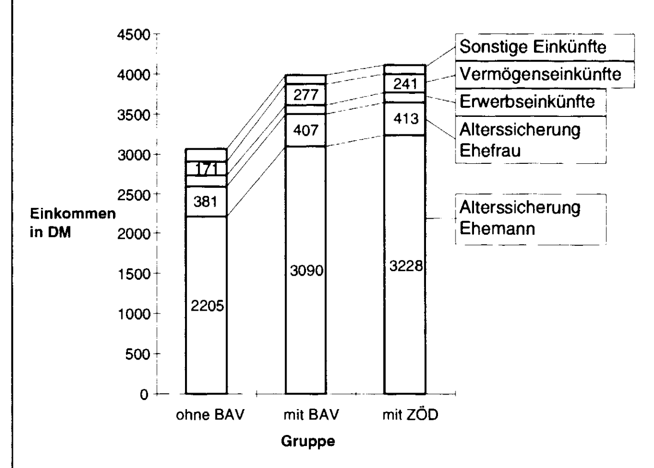
Die Abbildung 6 zeigt die durchschnittliche Zusammensetzung der Einkommen in Haushalten mit und ohne Renten aus der betrieblichen Altersversorgung (BAV) und der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst.

Erkennbar ist, daß Haushalte mit Einkommen aus der betrieblichen Altersversorgung im Durchschnitt über höhere Gesamteinkünfte aus Alterssicherungssystemen verfügen. Dabei erhalten Männer ohne BAV-Rente im Durchschnitt GRV-Renten in Höhe von 2 016 DM, mit BAV-Rente in Höhe von 2 333 DM (Alterssicherungsbericht: Tabelle B 8). Bei Frauen lauten die Zahlen entsprechend sogar 1 361 und 706 DM, ein Ausdruck der Unverfallbarkeitsfristen. Die höheren Gehälter spiegeln sich auch – vermutlich wegen der höheren Sparfähigkeit – in der Höhe der Vermögenseinkünfte wieder.

Insgesamt sind Verteilungswirkungen im Zusammenhang mit betrieblicher Altersversorgung nach

Abbildung 6

Netto-Gesamteinkommen nach Absicherungstyp: Abhängig Beschäftigte ab 65 Jahren (Männer, alte Bundesländer), 1995



BAV = betriebliche Altersversorgung, ZÖD = Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst.

Quelle: Zahlen nach Alterssicherungsbericht 1997, Tabelle C 11, eigene Darstellung

der gegenwärtigen empirischen Grundlage nur schwer zu beurteilen. Dies gilt auch im Hinblick auf die Frage, ob und wie sich die Versorgungszusagen verändert haben (etwa im Hinblick auf die Art der Zusage hin zu Beitragszusagen oder in der Höhe). Steuerliche Gesichtspunkte spielen dabei eine große Rolle. Die Zunahme von Gehaltsumwandlungen mit dem Ziel, die Auszahlung von Löhnen und Gehältern in eine Periode mit niedrigerer Grenzsteuerbelastung zu verschieben, erschweren die statistische Abgrenzung zwischen Entgelt und betrieblicher Altersversorgung. Auch Zeitkonten stellen eine Art von Sparen im Betrieb dar, die durch die Statistik der betrieblichen Altersversorgung nicht erfaßt wird.

7.2.2 Möglichkeiten einer Ausdehnung der betrieblichen Alterssicherung

Im Rahmen der Gesamtsystematik der Alterssicherung mit ihren drei Schichten stellt die betriebliche Altersversorgung einen wichtigen Bestandteil dar. Während die Basissicherung und die private Vorsorge geeignet sind, jeweils gesamtgesellschaftliche Ziele zu verfolgen bzw. an die haushaltsspezifische Nachfrage im Hinblick auf den Umfang der Alterssicherung anzupassen, bietet die betriebliche Alterssicherung im Prinzip auch Spielraum für betriebswirtschaftliche Belange. Dies können sowohl personalpolitische als auch finanzwirtschaftliche Ziele sein.

Während die betriebliche Altersversorgung zwar ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten für personalpolitische Ziele bietet, wird die Flexibilität der Betriebe durch Versorgungszusagen langfristig eingeschränkt. Diese Problematik verschärft sich durch die demographische Entwicklung mit zunehmenden Aufwendungen für die Altersversorgung deutlich und ist ein wichtiger Grund für den Rückgang der

[477]) Vgl. Viebrok, H. (1997), S. 145 ff.
[478]) Vgl. Heppt, E. (1995), S. 163.
[479]) Allerdings betrifft dies wohl erheblich weniger Rentner, nach der Untersuchung von Ahrend, P. et al. (1990), S. 101 waren es in Bayern 9,4 v. H., die keine Anpassung erhalten haben.

betrieblichen Altersversorgung. Daneben sind der rechtliche Schutz von Versorgungszusagen, insbesondere die Anpassungsverpflichtung, und der aus Gleichbehandlungsgründen einzubeziehende Personenkreis (Teilzeitbeschäftigte) in den vergangenen Jahrzehnten mehr und mehr ausgebaut worden, so daß sich die Kalkulationsgrundlagen seit Einrichtung der Versorgungskassen geändert hatten. Darüber hinaus spielen alternative Anlagemöglichkeiten für den Unternehmensgewinn außerhalb des Betriebes eine Rolle. Die Veränderungen haben zu einer betriebswirtschaftlichen Überprüfung der Altersversorgungen geführt.

Wenn die betriebliche Altersversorgung ausgedehnt werden soll, sind Lösungen zu schaffen, die folgende Kriterien erfüllen:

- Betriebliche Altersversorgung sollte die Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht behindern und nicht zu einer Kumulation von Arbeitsplatzrisiken und Risiken der Altersversorgung führen.
- Die betriebliche Altersversorgung muß auch personalpolitischen Gesichtspunkten Rechnung tragen, das heißt, sie sollte im Hinblick auf ihre Ausgestaltung geeignet sein, z. B. die Motivation der Mitarbeiter zu verbessern.
- Die betriebliche Altersversorgung muß ausreichende Flexibilität bieten, um elastisch auf Schwankungen des betrieblichen Finanzierungsspielraumes reagieren zu können.
- Neuere Formen des intertemporalen Transfers von Arbeitseinkommen wie Zeitkontomodelle zeigen, daß bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eine entsprechende Nachfrage vorhanden ist, die aber innerhalb der starren Strukturen der betrieblichen Altersversorgung nicht erfüllt werden können. Insbesondere scheint die Entwicklung innovativer Modelle angebracht zu sein, die auch für eine Finanzierung eines Überganges in den Ruhestand vor der Inanspruchnahme einer Altersrente der gesetzlichen Rentenversicherung oder Arbeitszeitreduzierungen in anderen Lebenslagen verwendet werden können.
- Betriebliche Altersversorgung sollte – wenn sie aus Steuermitteln finanziell gefördert wird – auch verteilungspolitischen Zielen Rechnung tragen.
- Wenn die betriebliche Altersversorgung zu einem wirksamen Instrument im Rahmen sozialpolitischer Zielsetzungen weiterentwickelt werden soll, ist gegenüber der gegenwärtigen Situation eine andere Verteilung der Leistungen anzustreben mit dem Ziel, möglichst alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und insbesondere auch die mit geringeren Entgelten und höheren Arbeitsmarktrisiken in weit höherem Maße als bisher einzubeziehen, nicht zuletzt angesichts der Niveausenkungen in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Die aktuelle Konzentration von Versorgungszusagen hauptsächlich auf große Unternehmen spiegelt zum einen den unterschiedlichen finanziellen Spielraum der Unternehmen in der Vergangenheit wider, zum anderen erleichtert die große Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer den internen Risikoausgleich in einer Versicherung. Eine Zunahme von Zusagen in kleineren Unternehmen erscheint daher nur über die Durchführungswege Pensionskassen oder Direktversicherung möglich (wodurch auch Risiken für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer reduziert werden können), wenn die Attraktivität für sie gezielt verbessert werden kann, oder auf der Grundlage von tariflichen Vereinbarungen.

Auf dem Wege über Beitragszusagen für Direktversicherungen können Unternehmen sich von den langfristigen Risiken der Versorgungszusagen entlasten. Um dabei eine hohe Flexibilität zu gewährleisten, bieten sich vor allem Beitragszusagen ggf. in Verbindung mit einer Ertragsbeteiligung der Mitarbeiter an. Inwieweit damit sozialpolitische Zielsetzungen erreicht werden können, hängt von der Inanspruchnahme insgesamt, aber auch von der Verteilung der Beitragszusagen und der Ertragsbeteiligung ab.

Die Stärkung der Betriebsbindung und damit die Reduzierung von überbetrieblicher Mobilität gehört zu den originären Zielen der betrieblichen Altersversorgung und hat eine lange Tradition. Aus Gründen der Förderung der Mobilität der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, vor allem auch im Hinblick auf Harmonisierungsbestrebungen auf europäischer Ebene, wird dagegen eine deutliche Verkürzung der Unverfallbarkeitsfristen bzw. Verbesserung von „Mitnahmemöglichkeiten" gefordert, denn eine hohe Mobilität der Arbeitskräfte trägt dazu bei, strukturelle Probleme am Arbeitsmarkt zu bewältigen. Unverfallbarkeitsfristen dürfen außerdem nicht zu einem De-facto-Ausschluß bestimmter Arbeitnehmergruppen mit regelmäßig kürzeren Betriebszugehörigkeitszeiten führen, insbesondere nicht von Frauen. Auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Randbelegschaften mit höheren Arbeitsmarktrisiken sind besser zu schützen. Eine Verkürzung der Unverfallbarkeitsfristen verursacht allerdings zusätzliche Kosten, da größere Personenkreise Leistungsansprüche erwerben.[480]) Deshalb müßte eine spürbare Reduzierung der Unverfallbarkeitsfristen von flankierenden Maßnahmen begleitet sein, damit es nicht zu weiteren Einschränkungen im Bereich betrieblicher Alterssicherung kommt.

Fraglich ist allerdings, ob eine steuerliche Entlastung allein zu einer zunehmenden Verbreitung der betrieblichen Altersversorgung beiträgt. Deshalb wird die Forderung erhoben, die betriebliche Alterssicherung – zum Beispiel nach dem Muster der 2. Säule der Alterssicherung in der Schweiz – zu einer obligatorischen Einrichtung zu machen. Diese Forderung könnte sich bei einem sinkenden Rentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung verstärken. Ob eine solche Forderung aber Aussicht auf Verwirklichung hat, hängt vom Verteilungsspielraum ab, der sich im Hinblick auf zusätzliche Personalkosten in den Unternehmen eröffnet. Dieser dürfte angesichts hoher internationaler Konkurrenz gegenwärtig insgesamt eher als niedrig einzuschätzen sein.

[480]) Auch die Funktion der Betriebsbindung wird eingeschränkt, allerdings können etwa zum Schutz des Arbeitgebers bei kostenintensiven Qualifikationsmaßnahmen nach wie vor Konventionalstrafen bei vorzeitiger Kündigung vereinbart werden.

Eine Einführung eines Obligatoriums hätte auf die wirtschaftliche Situation des Unternehmens Rücksicht zu nehmen. Um die Verteilungsposition der bisher eher benachteiligten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verbessern, müßte ein Ausgleich zwischen den Unternehmen entweder im Rahmen einer Umlage stattfinden oder über steuerentlastende Maßnahmen. Eine Umlage, deren Höhe sich am Ertrag orientieren müßte, kommt den Wirkungen einer Wertschöpfungsabgabe gleich. Eine Finanzierung aus Steuermitteln in größerem Umfang dagegen sollte sich sinnvollerweise über staatliche Einrichtungen vollziehen, in denen der legislative Gestaltungsspielraum größer ist.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß die betriebliche Altersversorgung in der Regel an ein langjähriges Beschäftigungsverhältnis anknüpft, was zur Folge hat, daß im Zuge der Destandardisierung der Erwerbsarbeit der von ihr erfaßte Personenkreis tendenziell abnimmt.

8 Zusätzliche private Vorsorge

Einige Vorschläge zur Reform der Alterssicherung, insbesondere die Grundrenten- und Mindestbeitragssysteme, haben eine Stärkung der privaten Vorsorge über den allgemeinen Kapitalmarkt zum Ziel, und auch die Absenkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung soll durch vermehrte private Ersparnis aufgefangen werden.

Die private Vorsorge bietet in Deutschland insgesamt ein heterogenes Bild und bleibt zudem empirischen Erhebungen häufig wenig zugänglich.[481]) Außerdem entwickelt sich der Markt der Anlageformen ständig weiter, etwa in Richtung zunehmenden Aktienbesitzes und bis hin zu Derivatgeschäften. Die Vielfalt der Anlageformen macht eine differenzierte Betrachtung der verschiedenen steuerlichen Anreize notwendig, die mit ihnen verbunden sind, und die an dieser Stelle nicht im einzelnen vorgenommen werden kann.

Private Ersparnisbildung geht auf verschiedene Motive zurück und hängt in ihrer Höhe im wesentlichen von fünf Faktoren ab. Dies sind

- der individuell gewünschte Konsumstrom über die verbleibende Lebenspanne im Unterschied zur Einkommensentwicklung,
- wirtschaftliche Zukunftserwartungen,
- die Höhe der Risiken, zum Beispiel gesundheitliche, arbeitsmarktbedingte und mit der Lebenserwartung verbundene finanzielle Risiken sowie Risiken am Kapitalmarkt,
- die Sparfähigkeit des Haushalts, die von der Höhe des Einkommens und der Haushaltszusammensetzung abhängt,
- die Höhe der Verzinsung.

[481]) Zum Beispiel sind in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe im Vergleich zu den Angaben der Bundesbank nur etwa ein Viertel der Vermögensbestände nachgewiesen. Vgl. Euler, M. (1990).

Entscheidungen über die Höhe der Ersparnis und die richtige Anlageform setzen weit höhere Kenntnisse und Fähigkeiten voraus, als sie im Rahmen der staatlichen oder betrieblichen Altersversorgung von Privathaushalten verlangt werden. Weil sich der Markt in Deutschland laufend weiterentwickelt, dürften deutliche kohortenspezifische Unterschiede in dieser Frage entstehen. Deshalb sollte eine staatliche Förderung der privaten Vorsorge in erster Linie mit Möglichkeiten zu einer kostenlosen und qualifizierten Aufklärung und Anlageberatung verknüpft werden.

Im Hinblick auf die Sparfähigkeit ist zu beachten, daß Leistungseinschränkungen im Sozialbereich auch zu einer verstärkten Inanspruchnahme von vorhandenem privatem Vermögen führen können. Insbesondere längere Zeiten der Arbeitslosigkeit lösen Entsparprozesse aus, mit der Folge, daß das Vorsorgekapital später für die Alterssicherung nicht mehr zur Verfügung steht. Bedarfsgeprüfte Sozialleistungen wie Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe setzen – abgesehen vom vor allem bei der Sozialhilfe sehr geringen „Schonvermögen" – typischerweise den Einsatz privaten Geldvermögens voraus. Auch ein Übergang in Selbständigkeit ist in aller Regel mit hohen finanziellen Risiken verbunden. Die private Vorsorge wird auch dann nur eingeschränkt möglich sein, wenn der erwartete Einkommensstrom durch Krankheit bzw. Erwerbsminderung unterbrochen oder sogar beendet wird. Auch die Einschränkungen bei Erwerbsminderungsrenten, dazu gehört auch die Einführung von Hinzuverdienstgrenzen, setzen der Sparfähigkeit Grenzen. Die durch Rechtsänderungen bewirkten Minderungen des Beitragsanstiegs eröffnen allerdings auch – insbesondere für die mittleren und jüngeren Jahrgänge – Möglichkeiten, die Leistungsrücknahmen durch private Vorsorge zumindest zu reduzieren.

9 Steuerliche Behandlung von Vorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften

Die steuerliche Behandlung der Vorsorgeaufwendungen wie der Alterseinkünfte wirkt sich sowohl auf das individuell erreichbare Absicherungsniveau als auch auf die Einnahmen der öffentlichen Haushalte aus. Handlungsmöglichkeiten in diesem Bereich lassen sich sowohl auf juristischer, ökonomischer und steuersystematischer Sicht ableiten.

Wie schon angedeutet wurde,[482]) ist wegen der fehlenden Dynamisierung der (mehrfach gestaffelten) Höchstbeträge der Anteil der als Vorsorgeaufwendungen abziehbaren Beiträge zur Sozialversicherung vor allem für Bezieher höherer Einkommen soweit zurückgegangen, daß Arbeitnehmerbeiträge inzwischen teilweise „steuerpflichtig" werden.[483])

Die Leistungseinschränkungen der letzten Jahre sowohl in der gesetzlichen Rentenversicherung als

[482]) Vgl. auch den 1996 vorgelegten „Bericht zur steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen" des Bundesministeriums der Finanzen.

[483]) Für eine ausführliche Behandlung des Themas vgl. Schmähl, W. (1997e).

auch in der Beamtenversorgung – wie das Heraufsetzen der Altersgrenzen und die Einführung des demograpischen Faktors bzw. der Versorgungsrücklage – erfordern zusätzliche private Vorsorge, wenn das bisherige Sicherungsniveau erhalten bleiben soll. Die Höhe der erforderlichen Ersparnis hängt dabei von zahlreichen Faktoren ab. Dazu zählen das Geschlecht, der Familienstand, die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Geburtskohorte, das Alter bei Beginn der Ansparphase sowie die zukünftige Entwicklung der nominalen Renten aus der ersten und zweiten Schicht der Altersversorgung. Das Auffüllen etwaiger Versorgungslücken – gemessen am Status quo – durch private Ersparnisse sollte daher durch Modifikationen des steuerlich berücksichtigten Vorsorgehöchstbetrages gefördert werden.

Auf der anderen Seite wird gefordert, die Rentenzahlungen (stärker) zu besteuern.[484]) Die Renten werden derzeit nach einem pauschalierten Ertragsanteil besteuert, dessen steuerrechtliche Ausgestaltung in Verbindung mit dem Grundfreibetrag und den sonstigen steuerlichen Abzugsbeträgen in der Praxis dazu führt, daß auch die meisten Renten steuerfrei bleiben, solange keine weiteren Einkünfte erzielt werden.[485]) Darüber hinaus begünstigt die Regelung auch Bezieher höherer Einkünfte, die damit einer höheren Grenzbelastung entgehen. Die Forderungen beziehen sich darauf, Renten durch eine Orientierung am Korrespondenzprinzip in dem Maße zur Einkommensteuer heranzuziehen, in dem Beiträge zum Erwerb des Rentenrechts als Sonderausgaben abziehbar oder als Arbeitgeberbeitrag steuerfrei waren oder aber (nach einer längeren Übergangszeit) die Beiträge zur Alterssicherung in vollem Umfang zum steuerlichen Abzug zuzulassen, dafür aber die Renten voll zu besteuern (sog. nachgelagerte Besteuerung).

Mit einer spürbar höheren Besteuerung von Renten wäre allerdings die nettolohnbezogene Rentenanpassung nicht vereinbar, da die (derzeitige) Nettoanpassung bereits (implizit) eine Besteuerung berücksichtigt. Es würde eine Neugestaltung der Rentenanpassungsformel erforderlich wie auch ein Überprüfen des Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Es gibt weitere Vorschläge zur steuerlichen Behandlung der Rentenzahlungen, so u. a. eine Modifizierung der gegenwärtigen Ertragsanteilsbesteuerung, durch die weiterhin nur ein Teil – und zwar der als Einkommen anzusehende Teil des Rentenbetrags – der Besteuerung unterworfen wird. Darüber hinaus wird aber auch grundsätzlich die Frage gestellt, ob Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung wegen ihres Charakters als Lohnersatzleistung nicht gänzlich von der Besteuerung auszunehmen sind. Dabei wird darauf hingewiesen, daß die Rentenhöhe spätestens seit der Rentenreform von 1992 bereits an die Entwicklung der Nettoarbeitseinkommen, also nach Besteuerung, gekoppelt ist. Analog zum Arbeitslosengeld, das ebenfalls am Nettoeinkommen anknüpft, wäre die Rente gleichfalls steuerfrei zu belassen, aber mit einem Progressionsvorbehalt – wie das Arbeitslosengeld – auszustatten.

[484]) Eine solche Forderung wurde auch von einem Teil des Sozialbeirates vertreten, vgl. Sozialbeirat (1997b). Vgl. auch Andel, N. (1997). Eine andere Auffassung vertreten Bertuleit, A. / Binne, W. (1996).

[485]) Bei Rentenbeginn mit 65 liegen die Grenzen bei 65 337 DM (Alleinstehende) und 114 422 DM (Verheiratete). Die Besteuerung von Versorgungsbezügen beginnt bei 22 688 DM / 37 376 DM.

Literaturverzeichnis

Aaron, H. J. (1966): The Social Insurance Paradox, Canadian Journal of Economics and Political Science, 32: S. 371–374

Aaron, H. J. (1982): Economic Effects of Social Security. Washington D.C.

Ahrend, P. / Förster, W. / Walkiewicz, N. (1990): Die betriebliche Altersversorgung in Bayern. Herausgegeben und erstellt im Auftrag vom Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, München, Eigenverlag

Alterssicherungsbericht (1997): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 1997 über die Leistungen der ganz oder teilweise öffentlich finanzierten Alterssicherungssysteme, deren Finanzierung, die Einkommenssituation oder Leistungsbezieher und das Zusammentreffen von Leistungen der Alterssicherungssysteme gemäß § 154 Abs. 3 SGB VI, Drucksache 13/9570 v. 30. Dezember 1997

Andel, N. (1997): Die Reform der Rentenbesteuerung ist schon lange überfällig, Wirtschaftsdienst: S. 21–28

Barr, N. (1992): Economic Theory and The Welfare State, Journal of Economic Literature 3: S. 741–803

Barr, N. (1994): Income Transfers: Social Security, in: N. Barr (Hrsg.): Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. New York/Oxford: University Press, S. 192–225

Berthold, N. / Fehn, R. (1996): Auslagerung versicherungsfremder Leistungen Ausweg oder Kreisverkehr? Wirtschaftsdienst, 7/96: S. 350–358

Bertuleit, A. / Binne, W. (1996): Handlungsbedarf wegen verfassungswidriger Ungleichbehandlung von Pensionären gegenüber Rentnern bei der Besteuerung? – Nettorenten und Nettopensionen im Vergleich. Deutsche Rentenversicherung, 7/96: S. 416 bis 452

BMA, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), (1997a): Übersicht über das Arbeitsrecht, 6. Aufl.. Bonn, Eigenverlag

BMA, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), (1997b): Übersicht über das Sozialrecht, 4. Aufl.. Bonn, Eigenverlag

BMA, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997c): Daten der Modellrechnung vorgelegt. Sozialpolitische Informationen, 3/97

BMF, Bundesministerium der Finanzen (1997): Besteuerung von Alterseinkünften, insbesondere Renten, Brosch., Eigenverlag

BMI, Bundesministerium des Innern (1996): Daten und Schlußfolgerungen zum Entwurf des Versorgungsberichts, Bonn, 8. Oktober 1996, hektographiert

Bomsdorf, E. (1996): Ansätze zur Adaption der Rentenformel – ein Beitrag zur Lösung des Rentenproblems. Deutsche Rentenversicherung, 7/96: S. 401 bis 415

Borchert, J. (1993): Renten vor dem Absturz: Ist der Sozialstaat am Ende? Frankfurt/Main: Fischer

Danziger, S. / Haveman, R. / Plotnick, R. (1981): How Income Transfers Affect Work, Savings and Income Distribution, Journal of Economic Literature, 19, S. 975–1028

Deutsches Institut für Altersvorsorge (Hrsg.) (1998): Renditen der gesetzlichen Rentenversicherung im Vergleich zu alternativen Anlageformen. Frankfurt

Eitenmüller, St. (1996): Die Rentabilität der gesetzlichen Rentenversicherung – Kapitalmarktanaloge Renditeberechnungen für die nahe und die ferne Zukunft –. Deutsche Rentenversicherung, 12/96: S. 784 bis 798

Eitenmüller, St. / Hain, W. (1996): Was kostet der Bundeszuschuß? Eine ökonometrische Untersuchung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines erhöhten und über Steuern refinanzierten Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung. Deutsche Rentenversicherung, 1–2/96: S. 55–77

Engels, W. et al. (Kronberger Kreis) (1987): Reform der Alterssicherung, Frankfurt/Main

Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" (1994): Zwischenbericht, Deutscher Bundestag, Bonn

Euler, M. (1990): Geldvermögen und Schulden privater Haushalte Ende 1988, Wirtschaft und Statistik, 11, S. 798–808

Europäische Kommission (1994), Soziales Europa – Ergänzende Altersversorgungssysteme in der Europäischen Union – Entwicklung, Trends und offene Fragen. Brüssel/Luxemburg 1994

Färber, G. (1997): Zur Entwicklung der Personal- und Versorgungsausgaben im öffentlichen Dienst, WSI-Mitteilungen, 6/97, S. 426–438

Feldstein, M. S. (1974): Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation, Journal of Political Economy, 82: S. 905–926

Gallon, Th.-P. (1994): Rentensplitting und die familialen Rollen-Arrangements als Referenzkonstellationen sozialer Alterssicherung, Deutsche Rentenversicherung, 10/94: S. 672–683

Glismann, H.H. / Horn, E.-J. (1997): Hat das umlagefinanzierte Rentensystem noch eine Chance? Beihefte zur Konjunkturpolitik, 46: S. 49–74

Gutowski, A. / Merklein, R. (1985): Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung,

Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 30, S. 49 – 67

Heppt, E. (1995): Betriebliche Altersversorgung 1990 im früheren Bundesgebiet, Wirtschaft und Statistik, 2, S. 155–165.

Hof, B. (1997) (IW): Gesetzliche Rentenversicherung in der demographischen Klemme Alternative Modellrechnungen für Deutschland bis 2040. In: Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Reform des Sozialstaats: Vorschläge, Argumente, Modellrechnungen zur Alterssicherung, Köln, S. 135–202

Horstmann, S. (1996): Kindererziehung und Alterssicherung. Grafschaft: Vektor

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), (1995): Zahlenfibel: Ergebnisse der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Tabellen, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 101

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), (1996): Empirische Befunde zur Scheinselbständigkeit. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Forschungsbericht Nr. 262

Klauder, W. / Schnur, P. / Zika, G., (1996): Wege zu mehr Beschäftigung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Werkstattbericht 5, hektographiert

Klingebiel, O. (1994): Die Weiterentwicklung der betrieblichen Altersversorgung aus alterssicherungspolitischer und steuersystematischer Sicht. Köln

Krupp, H.-J. (1981): Ein Vorschlag zur voll eigenständigen Sicherung der Frau, in: Hans-Jürgen Krupp et al. (Hrsg.), Alternativen der Rentenreform '84, Frankfurt/Main und New York, S. 17–23

Krupp, H.-J. u. a. (1981): Alternativen zur Rentenreform '84. Frankfurt/Main und New York

Krupp, H.-J. (1982): Das Modell der voll eigenständigen sozialen Sicherung der Frau – Probleme und Ergebnisse, in: C. Helberger, G. Rolf (Hrsg.), Die Gleichstellung von Mann und Frau in der Alterssicherung, Frankfurt/Main und New York, S. 173–201

Krupp, H.-J. / Weeber, J. (1997): Pro und Kontra Grundrente – Eine Analyse aus volkswirtschaftlicher Sicht – Deutsche Rentenversicherung, 3–4/97: S. 205 bis 219

Kruse, E. (1997): Das individuelle Zugangsrentenniveau des Jahres 1995, Deutsche Rentenversicherung, 3–4/97: S. 133–160

Lampert, H. (1991): Lehrbuch der Sozialpolitik, 2. Aufl. Berlin u. a.O.

Leibfried, S. / Leisering, L. u. a. (1995): Zeit der Armut. Frankfurt/Main

Leisering, L. / Motel, A. (1997): Voraussetzungen eines neuen Generationenvertrages. Blätter für deutsche und internationale Politik, 42, 10/97: S. 1213 bis 1224

Mascher, U. (1997): SPD-Modell zur eigenständigen Alterssicherung der Frauen. Deutsche Rentenversicherung, 11–12/97: S. 690–697

Mascher, U.; Wagner, G. (1997): Wie läßt sich eine aktuelle Altersarmut wirksam verhindern? Frankfurter Rundschau, 53. Jg., Nr. 210/37, 10. September 1997: S. 12

Meier, M. (1997): Das Sparverhalten der privaten Haushalte und der demographische Wandel: makroökonomische Auswirkungen – eine Simulation verschiedener Reformen der Rentenversicherung. Frankfurt/Main u. a. O.

Michaelis, K. (1997): Familienleistungen in der Rentenversicherung. Deutsche Rentenversicherung, 11–12/97: S. 696–702

Miegel, M. / Wahl, St. (1985): Gesetzliche Grundsicherung. Private Vorsorge – der Weg aus der Rentenkrise, Stuttgart

Modigliani, F. / Brumberg, R. (1954): Utility Analysis and the Consumption Function: An Interpretation of Cross-Section Data, in: K. K. Kurihara (Hrsg.), Post Keynesian Economics, New Brunswick

Müller, H.-W. / Tautz, R. (1996): Ein Grundrentensystem ist teuer! Deutsche Rentenversicherung, 12/96: S. 757–769

Ohsmann, S. / Stolz, U. (1997): Beitragszahlungen haben sich gelohnt. Betrachtungen zur Rendite der Altersrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung. Deutsche Angestelltenversicherung 3/97: S. 119–124

Prognos AG (1995a): Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen. Tabellenband. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften, 4. Frankfurt/Main

Prognos AG (1995b): Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen. Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften, 4. Frankfurt

Raffelhüschen, B. (1989): Anreizwirkungen des Systems der sozialen Alterssicherung. Frankfurt/Main u. a. O.

Rahn, M. / Becker, S. (1997): Reform der sozialen Sicherung der Frau – Bestandsaufnahme und Perspektiven aus deutscher und internationaler Sicht. Deutsche Rentenversicherung, 11–12/97: S. 662–689

Rahn, M. (1994): Berücksichtigung der Kindererziehung in der Rentenversicherung: Das „Elternrenten"-Modell. Deutsche Rentenversicherung, 10/94, S. 727–742

Rentenkommission (1997): Vorschläge der Kommission Fortentwicklung der Rentenversicherung, Bonn, hektographiert

Rentenversicherungsbericht (1997): Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Schwankungsreserve sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI, Drucksache 13/8300 v. 24. Juli 1997

Rentenversicherungsbericht (1998): Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Schwankungsreserve sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI, Drucksache 13/11290 v. 17. Juli 1998

Rolf, G. (1998): Für eine Mindestbeitragspflicht aller Personen im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung – Ein Wegweiser durch einen Reformpfad. In: Heinz P. Galler und Gert Wagner (Hrsg.), Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung, Frankfurt/Main und New York: S. 485–501

Rolf, G. / Wagner, G. (1991): Das Voll Eigenständige System in der Altersvorsorge – Genese und Stand der Diskussion, in: Richard Hauser et al. (Hrsg.), Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik – Ausgewählte Probleme und Lösungsansätze, Weinheim

Rolf, G. / Wagner, G. (1992): Ziele, Konzept und Detailausgestaltung des „Voll Eigenständigen Systems" der Altersvorsorge. Sozialer Fortschritt, 41: S. 281–291

Ruland, F. (1993): Soziale Sicherung der Frauen – Bedarf, Ziele und Elemente einer Reform. Deutsche Rentenversicherung, 6/93: 337–357

Rüdiger, D., (1992): Von bruttolohnbezogenen Arbeitgeber-Beiträgen zu wertschöpfungsunabhängigen Arbeitgeberabgaben. Zu den Zahllastveränderungen von Unternehmen und Wirtschaftssektoren aufgrund der Umbasierung der Arbeitgeber-Beiträge auf Wertschöpfungsgrößen und ihre wettbewerblichen Auswirkungen insbesondere innerhalb des Einzelhandels. Frankfurt/Main.

Rürup, B. / Hujer, (1986): Strukturpolitische Aspekte eines Wertschöpfungsbeitrages. Gutachten im Auftrag der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn

Rürup, B. (1987): Wertschöpfungsbeiträge: Eine Antwort auf die langfristigen Risiken der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: R.G. Heinze u. a. (Hrsg.): Sozialstaat 2000, Köln: S. 225–235

Rürup, B. (1995): Renten- und Pensionsfinanzierung nach dem Kapitalstockverfahren – Möglichkeiten und Probleme. Deutsche Rentenversicherung, 12/95: S. 718–725

Rürup, B. (1996a): Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Darmstadt, hektographiert

Rürup, B. (1996b): Hält der Generationenvertrag? Soziale Sicherung im Alter, Funkkolleg Altern, Deutsches Institut für Fernstudienforschung an der Universität Tübingen, Studienheft 16

Rürup, B. (1996c): Anforderungen an das gesetzliche Alterssicherungssystem vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, in: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, 29, 1

Rürup, B. (1997a): Hat das umlagefinanzierte Rentensystem noch eine Chance? – Korreferat. Beihefte zur Konjunkturpolitik 46: S. 75–88

Rürup, B. (1997b): Informationsgesellschaft: Arbeitswelt in Bewegung – Konsequenzen für die Systeme der sozialen Sicherung. Gutachten für die Enquete-Kommission Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft, hektographiert

Rürup, B. (1997c): Perspektiven der Pensionsversicherung in Österreich. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales. Darmstadt, hektographiert

Rürup, B. (1997d): Umlageverfahren versus Kapitaldeckung. Beitrag zum Handbuch zur Altersvorsorge, erscheint 1998

Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996): Jahresgutachten 1996/1997. Bundesrats-Drucksache 873/96

Schlomann, H. (1992): Vermögensverteilung und private Altersvorsorge. Frankfurt/M., New York.

Schmähl, W. (1974): Systemänderung in der Altersvorsorge – Von der einkommensabhängigen Altersrente zur Staatsbürger-Grundrente. Opladen

Schmähl, W. (1981a): Beitragsäquivalenz in der Rentenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, 7, S. 345–351

Schmähl, W. (1981b): Lebenseinkommens- und Längsschnittanalysen, in: Phillip Herder-Dorneich (Hrsg.), Dynamische Theorie der Sozialpolitik, Berlin, S. 225 bis 330

Schmähl, W. (1984): Ökonomische Auswirkungen einer Umbasierung von Arbeitgeberbeiträgen im Rentenversicherungssystem Zur Diskussion um die Einführung eines Maschinenbeitrags, Deutsche Rentenversicherung, 5–6: S. 226–234

Schmähl, W. (1986): Gesetzliche und betriebliche Alterssicherung für verschiedene Gruppen der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland, Deutsche Rentenversicherung 11–12/1986, S. 684–701

Schmähl, W. (1988a): Beiträge zur Reform der Rentenversicherung. Tübingen

Schmähl, W. (1988b): Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten, in: Theo Thiemeyer (Hrsg.), Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik – Ein Beitrag zur Deregulierung in der Alterssicherung?, Berlin, S. 83–138

Schmähl, W. (1990): Beitragsfinanzierte Mindestsicherung im Alter, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 35, 187–205

Schmähl, W. (1993): Mindestsicherung im Alter: Einführung und Überblick, in: W. Schmähl (Hrsg.: Mindestsicherung im Alter, Frankfurt/Main und New York, S. 9–26

Schmähl, W. (1995a): Familienorientierte Weiterentwicklung der staatlichen Alterssicherung in Deutschland, in: G. Kleinhenz (Hrsg.), Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft. Berlin, S. 225–245

Schmähl, W. (1995b): Funktionsgerechte Finanzierung der Sozialversicherung: ein zentrales Element einer Entwicklungsstrategie für den deutschen Sozialstaat – Begründungen und quantitative Dimensionen. Deutsche Rentenversicherung, 10–11/95: S. 601–618

Schmähl, W. (1997a): Änderung der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung und insbesondere der Sozialversicherung als wichtiges Element eines 'Umbaus' des deutschen Sozialstaates, in: R. Hauser (Hrsg.), Reform des Sozialstaats I – Arbeitsmarkt, soziale Sicherung und soziale Dienstleistungen. Berlin

Schmähl, W. (1997b): Alterssicherung – Quo vadis? Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 216: S. 413–435

Schmähl, W. (1997c): Alterssicherung zwischen Vorsorge und Versorgung: Konzeptionen, Entwicklungstendenzen und eine Entwicklungsstrategie für die deutsche Alterssicherung, ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/97, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen. Erscheint in: S. Hradil (Hrsg.): Verhandlungen des Deutschen Soziologentages 1996

Schmähl, W. (1997d): Financing Social Security in Germany: Proposals for changing its Structure and Some Possible Effects, in: W. Schmähl: Financing of Social Security – Two Papers on the Instruments and Methods of Financing Social Insurance Schemes. ZeS-Arbeitspapier Nr. 21/97, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen

Schmähl, W. (1997e): Finanzpolitik und Rentenversicherung – Beispiele für die Notwendigkeit einer integrierenden Sichtweise. ZeS-Arbeitspapier Nr. 19/97, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen

Schmähl, W. (1997f): Towards a more balanced view in economic diskussion on pension reforms: Reforms within the systems in the United States, Sweden and Germany – Comment, in: W. Schmähl: Financing of Social Security – Two Papers on the Instruments and Methods of Financing Social Insurance Schemes. ZeS-Arbeitspapier Nr. 21/97, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen

Schmähl, W. / Henke, K.-D. / Schellhaaß, H.-M. (1984): Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung? Deutsche Rentenversicherung, 5–6/84: S. 235–250

Schüler, K. (1988): Vermögenseinkommen nach Haushaltsgruppen 1972 bis 1987, in: Wirtschaft und Statistik, 12, S. 881–891.

Schulz-Weidner, W. (1996): Das chilenische Modell einer Privatisierung der Rentenversicherung – mehr Leistung für weniger Beiträge? Deutsche Rentenversicherung, 3/96: S. 158–175

Sozialbeirat der Bundesregierung (1997a): Gutachten des Sozialbeirats zu den mittel- und langfristigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichtes 1997. Drucksache 13/8300 vom 24. Juli 1997

Sozialbeirat der Bundesregierung (1997b): Stellungnahme des Sozialbeirats zu Eckpunkten für die Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. Anlage zum Gutachten des Sozialbeirats zu den mittel- und langfristigen Vorausberechnungen des Rentenversicherungsberichtes 1997. Drucksache 13/8300 vom 24. Juli 1997

Sozialbeirat der Bundesregierung (1998): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 1998 und Stellungnahme zu einigen weiteren Berichten zur Alterssicherung. Drucksache 13/11290 vom 17. Juli 1998, S. 239–251

Steinmeyer, H. D. (1991): Betriebliche Altersversorgung und Arbeitsverhältnis. München.

Steuerreform-Kommission (1997): Reform der Einkommensbesteuerung. Vorschläge der Steuerreform-Kommission, hektographiert

Storm, A. (1996): Für eine belastungsgerechte Erneuerung des Generationenvertrages. Deutsche Rentenversicherung, 1–2/97: S. 122–125

Transfer-Enquete-Kommission (1981): Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Veröffentlicht durch die Bundesregierung, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Bonn

Vaubel, R. (1983): Die soziale Sicherung aus ökonomischer Sicht, in: Horst Siebert (Hrsg.), Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik, Stuttgart u. a. O., S. 151–178

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (1997a): Rentenversicherung in Zahlen, Brosch., Frankfurt/Main (VDR), Eigenverlag

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (1997b): Rentenversicherung in Zeitreihen. Frankfurt/Main, Eigenverlag

Versorgungsbericht (1996): Bericht der Bundesregierung über die im Kalenderjahr 1993 erbrachten Versorgungsleistungen im öffentlichen Dienst sowie über die Entwicklung der Versorgungsausgaben in den nächsten 15 Jahren – Versorgungsbericht, Drucksache 13/5840 vom 17. Oktober 1996

Viebrok, H. (1992): Zu den Auswirkungen des Hinterbliebenen- und Erziehungszeitengesetzes auf das Absicherungsniveau von Witwen und Witwern und auf die Verteilung ihrer Renten. Zeitschrift für Gerontologie, 25, 3, S. 193–208

Viebrok, H. (1997): Das Arbeitsangebot im Übergang von der Beschäftigung in den Ruhestand – Eine Analyse der Arbeitsanreize durch sozialrechtliche Regelungen in der Spätphase des Erwerbslebens, Frankfurt/Main

Vogler-Ludwig, K. (1997): Entlastungspotential eines Teilkapitalstocks unter alternativen Bevölkerungsannahmen. Studie im Auftrag der Enquete-Kommission Demographischer Wandel, München, hektographiert

Wagner, G. (1986a): Grundrente oder Mindestvorsorge? – Ein Versuch zur Systematisierung der Diskussion, Arbeitspapier Nr. 194, Sonderforschungsbereich 3, Frankfurt/Main

Wagner, G. (1986b): Strukturreform des Rentensystems: ein konkreter Vorschlag, Wirtschaftsdienst, S. 148–152

Wagner, G. (1988): Bedarfs- oder beitragsorientierte Grundsicherung in der Rentenversicherung? – Ein politiknaher Vorschlag: Voll eigenständige Sicherung, in: F. Klanberg; A. Prinz (Hrsg.), Perspektiven sozialer Mindestsicherung, Berlin

Wagner, G. (1993): Demographischer Wandel und Altersvorsorge: zum Verhältnis von Mindestsicherung und eigenständiger Altersvorsorge. Diskussionspapier 93–06 aus der Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität, Bochum

Wagner, G. (1998a): Private Versicherung versus gesetzliche Rentenversicherung. Beitrag zum Handbuch für Altersvorsorge, erscheint 1998

Wagner, G. (1998b): Zentrale Aufgaben beim Um- und Ausbau der Gefahrenvorsorge – Ein Versuch die Vertragstheorie sowie die Theorie des Markt- und Staatsversagens für die Sozialpolitik nutzbar zu machen, in: R. Hauser (Hrsg.), Zukunft der sozialen Sicherung II, Berlin (in Druck)

Wagner, G. / Motel, A. / Spieß, C.K. / Wagner, M. 1996: Wirtschaftliche Lage und wirtschaftliches Handeln alter Menschen, in: Baltes, P.B.; Mayer, K.U. (Hrsg.), Die Berliner Altersstudie, Berlin, S. 277–299

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998): Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, verabschiedete Fassung vom 24. Februar 1998, Bonn, hektographiert

World Bank (1994): Averting The Old Age Crisis. Washington D.C.

Zweng, J. / Scheerer, R. / Buschmann, G. (1991 ff.): Handbuch der Rentenversicherung. Kohlhammer Kommentare (Loseblattsammlung), Stuttgart u. a.O.

ASU (1988), Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer: Eine marktwirtschaftliche Reform der Rentenversicherung, Bonn, hektographiert

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (1997a), Fischer, Andrea u. a.: Den Generationenvertrag neu verhandeln. Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Deutscher Bundestag, hektographiert

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (1997b): Arbeit und Soziales, Infobrief 2–97, AK IV

CDU-Bundesausschuß (1997) Stabile Beiträge – Verläßliche Renten. Beschluß des Bundesausschusses der CDU Deutschlands, hektographiert

CDU-Präsidiumskommission (1997): Vorschläge der CDU-Präsidiumskommission Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, Bonn, hektographiert

CSU-Parteivorstand (1997): Eckwerte zur Rentenreform, Bonn, 10. März 1997, hektographiert

Deutscher Gewerkschaftsbund (1997): Steuerfinanzierung oder Beitragsfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen für die soziale Sicherung? Düsseldorf, 6. Mai 1997, hektographiert

FDP (1997): Entwurf liberaler Grundzüge einer zukünftigen Alterssicherung, 19. März 1997, hektographiert

Sächsische Staatsregierung / Biedenkopf, K. (1997): Von der Arbeitnehmerrente zur Bürgerrente. Pressemitteilung Nr. 52/97 vom 7. März 1997

SPD (1997): Strukturreform statt Leistungskürzung – Vorschläge der Alterssicherungskommission der SPD. Bonn, 4. Mai 1997, hektographiert

VDR (1995) Verband Deutscher Rentenversicherungsträger: Elternrente: Ja oder Nein?, Brosch., Eigenverlag

Statistisches Bundesamt online (1997): www.statistik-bund.de

VDR-Statistik, Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (verschiedene Jahre), auf Datenträger

IV Gesundheit und Pflege

1 Thesen zur Entwicklung von Gesundheit, Krankheit und Pflegebedürftigkeit

Der demographische Wandel beeinflußt die Entwicklung von Gesundheit, Krankheit und die soziale Absicherung von Gesundheitsvorsorge, Krankheitsbehandlung und Krankheitsfolgen. Er wird aber auch seinerseits von der Entwicklung und Ausgestaltung des Gesundheitswesens – vor allem über die Beeinflussung der Lebenserwartung – mitgestaltet. Von Ökonominnen und Ökonomen und Politikerinnen und Politikern wird z. Z. allerdings die Diskussion der künftigen Entwicklung des Gesundheitswesens im demographischen Wandel oft auf die Betrachtung der Kosten verengt, was einer allzu pessimistischen Sichtweise Vorschub leisten würde. Es entsteht dadurch die Gefahr, daß Gesundheitspolitik zur Kostendämpfungspolitik verkommen könnte. Die nicht zuletzt durch Prävention und die immer besser werdenden Möglichkeiten der Krankheitsbehandlung erzielten Erfolge in Form einer Steigerung der Lebenserwartung und Lebensqualität sind zu begrüßen und nicht nur als Kostenfaktor zu beklagen. Eine Verengung der Betrachtung des Gesundheitswesens, das einen wesentlichen Teil der Daseinsvorsorge bildet, auf seine Kosten wird der Komplexität der Beziehungen im demographischen und sozialen Wandel in keiner Weise gerecht. Hinzu kommt, daß auch bei der Gesundheitsversorgung mindestens bez. der Finanzierung von Gesundheitsleistungen über die Sozialversicherungen eine intergenerationale Umverteilung vorliegt, da im Durchschnitt ältere Menschen bedarfsbedingt eine höhere Inanspruchnahme aufweisen als jüngere. Auch durch die Versorgung Kranker und Pflegebedürftiger und ihre Finanzierung – nicht nur bei der Alterssicherung – werden somit Leistungen im Rahmen des Generationenvertrages erbracht.

Das Gesundheitswesen wird vom demographischen Wandel schon deshalb anders betroffen als andere Bereiche der sozialen Sicherung, wie z. B. die Alterssicherung, weil es nicht primär für die Bereitstellung von Lohnersatzleistung zu sorgen hat. Vielmehr stellen die Güter und Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit Prävention, Kuration, Rehabilitation und Pflege erbracht werden, einen umfassenden Produktionsbereich dar, in dem eine große Zahl von Menschen arbeitet und der nicht unerhebliche Ressourcen der Volkswirtschaft bindet und der Befriedigung von wichtigen Bedürfnissen dient. Die hohe Wertigkeit von Gesundheit, die allerdings nicht selten oft erst bewußt wird, wenn sie bedroht ist, sowie andere Eigenschaften des Gutes Gesundheit führen allerdings dazu, daß dieser Wirtschaftsbereich anders organisiert wird als andere Wirtschaftsbereiche.

Die demographische Entwicklung wird vom Gesundheitswesen mit beeinflußt, sie wirkt sich allerdings auch durch veränderten Bedarf an Gütern und Dienstleistungen und damit an ökonomischen und sozialen Ressourcen und Kosten aus. Dabei sind die Wirkungsweisen und Interaktionen oft komplex. Sie betreffen:

- das Krankheitsspektrum der Bevölkerung (Morbidität),
- die Sterblichkeit durch bestimmte Krankheiten in verschiedenen Altersgruppen,
- die Art und Mengen der benötigten Dienstleistungen und Güter und deren Entwicklung und Produktion,
- die Anzahl der benötigten Arbeitskräfte und anderer Ressourcen,
- die Form der Versorgung (z. B. ambulant versus stationär) sowie
- die Finanzierung der Leistungen,

um nur die wichtigsten Aspekte anzusprechen.

Diese vielfältigen Beziehungen führen dazu, daß medizinische, psychologische, soziale, wirtschaftliche, rechtliche und organisatorische Aspekte betroffen sind. Die Kommission hat sich in ihrem Zwischenbericht im Jahr 1994 im wesentlichen mit medizinischen und psychologischen sowie sozialen Aspekten befaßt. In dieser Periode sollten insbesondere wirtschaftliche und finanzielle Aspekte in den Vordergrund der Betrachtung gerückt werden. In Analogie zur Alterssicherung wurde dabei der Schwerpunkt dieses Berichts auf die Ausgaben- und Finanzierungsseite gelegt. Die Kommission verkennt jedoch nicht, daß es darüber hinausgehend auch weitere wichtige ökonomische Aspekte des Gesundheitswesens im demographischen Wandel gibt, auf die jedoch in diesem Zwischenbericht nicht im Detail eingegangen wird (z. B. Entwicklung von Angebot und Bedarf an medizinischen Leistungen und Leistungserbringern; Struktur der Versicherten bez. GKV-/PKV-Mitgliedschaft, Anteil mitversicherter Familienangehöriger; Auswirkung veränderter Beschäftigungsstrukturen und Finanzierungsbasen auf die Einnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung; Organisation des Gesundheitswesens; Qualitätsmanagement). Des weiteren geht es im Gesundheitswesen noch in sehr viel stärkeren Maße um ethische und moralische Fragen als in anderen Wirtschaftsbereichen. Dies gilt um so mehr, je leistungsfähiger die Medizin wird, je mehr Möglichkeiten geschaffen werden, Leben zu erhalten, zu verlängern und Lebensqualität zu beeinflussen.

Aus ökonomischer Sicht kann und darf der Gesundheitsbereich nicht nur als Kostenfaktor (und damit verbunden als nachteiliger internationaler Standortfaktor aufgrund hoher Lohnnebenkosten) betrachtet werden. Insbesondere die Produktion von Gütern und Dienstleistungen macht das Gesundheitswesen

auch zu einem Wirtschaftsbereich von erheblicher und zunehmender Bedeutung, wie sowohl der Sachverständigenrat für die konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVRKAiG) und der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage mehrfach betont haben. Eine beachtliche Zahl an Menschen findet in diesem Bereich Beschäftigung. Wie insbesondere internationale Vergleiche und zeitliche Entwicklungen zeigen, nehmen die Ausgaben und Ausgabenanteile für Gesundheit mit steigendem Einkommen in der Tendenz zu – und zwar unabhängig von der jeweiligen Organisation des Gesundheitssystems. Somit wird dieser Wirtschaftsbereich auch zu einem Wachstumsbereich im Zuge wirtschaftlicher und sozialer, nicht nur demographischer Entwicklung. Dies bedeutet auch, daß der Produktionsbereich selbst im Laufe der Zeit und der veränderten Anforderungen einem Wandel unterworfen sein muß, was die Beschäftigung und Qualifikation aber auch die Kapitalausstattung betrifft. Hinter einer veränderten Inanspruchnahme an Gesundheitsleistungen steht auch eine Entwicklung der Angebotsstrukturen, wie der Zahl der Krankenhaus-, Reha- und Pflegebetten sowie der Anzahl der Arztpraxen, Ärztinnen und Ärzte und anderen Anbietern und Leistungserbringern im Gesundheitswesen sowie der Produktion von Arznei-, Heil- und Hilfsmitteln.

Eine steigende Nachfrage nach und zunehmende Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen generell und mit Gesundheitsleistungen speziell wird wesentlich von der sich ändernden Präferenzstruktur der Bürgerinnen und Bürger wie auch den aufgrund gestiegenen Wissens zunehmenden Möglichkeiten der Leistungserstellung bestimmt. Niemand käme z. B. auf die Idee, die neuen Medien oder andere Güter wachsender Wirtschaftszweige nur als Kostenfaktor anzusehen und ihre Wachstums- und Beschäftigungspotentiale zu verkennen. Bezüglich der Güter und Dienstleistungen des Gesundheitswesens wird jedoch in Frage gestellt, ob eine zunehmende Inanspruchnahme infolge gestiegender Präferenzen für diese (teils auch erst neu verfügbaren Leistungen) zustande kommt oder Ausfluß unwirtschaftlichen Verhaltens von Anbietern und Nachfragern ist. Hauptursache für diese einseitige, „schiefe" Beurteilung des Gesundheitssektors ist die aus wohlerwogenen Gründen vorgenommene Trennung von Inanspruchnahme der Gesundheitsleistungen von der individuellen Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft. Dennoch ist es nicht zu verstehen, daß im Zusammenhang mit der gesundheitlichen Versorgung die eher pessimistische Sichtweise der Kosten dominiert und auch die positiven Effekte einer sich verbessernden Gesundheitsversorgung und Krankheitsbehandlung sowie von Beschäftigungs- und Fortschrittspotentialen häufig unterbelichtet bleiben.

Gerade der medizinisch-technische Fortschritt betont den Charakter dieses Wirtschaftsbereichs als Wachstumsbranche, in der sowohl Produkt- wie auch Prozessinnovation in hohem Maße erfolgt und Qualitätsmanagement eine wichtige Aufgabe ist und bleibt, insbesondere wenn eine Überbetonung der Kostendämpfung und der Wirtschaftlichkeitsaspekte in der Gesundheitspolitik die Gefahr einer Qualitätsverschlechterung bergen. Natürlich interagieren diese Entwicklungen mit dem demographischen Wandel, indem die Lebenserwartung gesteigert wird und Behandlungsmöglichkeiten zunehmend auch im fortgeschrittenen Alter ermöglicht werden. Der Wandel des Gesundheitswesens beeinflußt aber auch die Bevölkerung im jungen Alter, indem z. B. die Überlebenschancen Frühgeborener verbessert werden und Krankheiten in einem frühen Stadium erfolgreich behandelt werden können und Folgekrankheiten verhindert oder gemindert werden.

Insbesondere der medizinische Fortschritt hat in den letzten Jahrzehnten dazu beigetragen, daß die Lebenserwartung bei Geburt in den alten Ländern von 1960 bis 1995 um ca. 6,8 Jahre bei Knaben und um 8,1 Jahre bei Mädchen gestiegen ist. Das bezieht sich nicht nur auf die Lebenserwartung bei Geburt, sondern auch auf die fernere Lebenserwartung in allen Altersgruppen. So stieg sie in der gleichen Zeit zum Beispiel bei 65jährigen Männern um 2,4 und bei gleichaltrigen Frauen um 4,2 Jahre. In den neuen Bundesländern war die Steigerung der Lebenserwartung etwas hinter der in den alten Ländern zurückgeblieben, was von manchen Autoren zum Teil mit der dort in verschiedenen Bereichen weniger fortgeschrittenen Gesundheitsversorgung begründet wurde. Das Gesundheitswesen muß sich an den demographischen Wandel nicht nur im Sinne veränderter Anforderungen anpassen, sondern es ist gleichzeitig die Voraussetzung, ein wesentlicher Bestimmungsgrund für die bisherige und zukünftig zu erwartende Entwicklung der Lebenserwartung und damit der zukünftigen Altersstruktur der Bevölkerung. In ihrem gesundheitspolitischen Programm fordert die Deutsche Ärzteschaft durch Beschluß des 97. Deutschen Ärztetages 1994 deshalb auch, „angehende Ärzte müssen in die Lage versetzt werden, biologische, psychische, personale und soziale Begebenheiten von älteren Patienten regelmäßig in die Diagnostik und Therapie einzubeziehen".

Nicht nur Fachärzten muß in der Fort-und Weiterbildung geriatrische Kompetenz vermittelt werden. Vor allem Hausärzte benötigen diese Kompetenz, da ihnen aufgrund ihrer Kenntnisse der Lebenssituation, der gesundheitlichen Vorgeschichte und der Risikofaktoren älterer Patienten die Koordinierung ihrer Betreuung zufällt.

Wie Kapitel I dieses Berichts aufzeigt, gehen auch die verschiedenen Bevölkerungsprognosen von einer Steigerung der Lebenserwartung, insbesondere auch der älteren Bevölkerung aus. Allerdings werden diese Annahmen nur ad-hoc gemacht. Auf die Interdependenz von Qualität der Gesundheitsversorgung als mindestens einer Teilursache der steigenden Lebenserwartung und der demographischen Veränderung wird nicht eingegangen. Anders ausgedrückt: je effektiver die Gesundheitsversorgung ist, das muß nicht zugleich heißen je teurer sie ist, um so stärker wird wohl auch die Alterung der Bevölkerung ausfallen.

Die Fragen im Zusammenhang mit der künftigen Entwicklung des Gesundheitszustandes der Bevölke-

rung und folglich der Versorgungsbedürftigkeit werden in der Forschung kontrovers diskutiert. Nicht eindeutig geklärt ist in der Epidemiologie[486]) bisher der Verlauf des Gesundheitszustandes im Lebenszyklus. Zunehmend gewinnt dabei die Gruppe der Hochaltrigen – vor dem Hintergrund einer bisher steigenden Lebenserwartung und einer sinkenden Mortalität – an Bedeutung. Für diese Gruppe ist besonders umstritten, ob die hinzugewonnenen Lebensjahre in Krankheit und Hilfebedürftigkeit verbracht werden. Die These, daß ein höherer Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung in gleichem Maße mehr Kranke und Pflegebedürftige zur Folge haben wird, ist deshalb differenzierter zu betrachten.

In der wissenschaftlichen Fachliteratur stehen die Medikalisierungsthese und die Kompressionsthese als zwei gegensätzliche Pole im Vordergrund. Die *Medikalisierungsthese* (Verbrugge)[487]) geht davon aus, daß sowohl die Gesamtmorbidität im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung als auch die altersspezifische Morbidität aufgrund des medizinischen Fortschrittes ansteigen. Im Zusammenhang damit steht auch die These, daß viele Erkrankungen nicht erst am Lebensende auftreten, sondern bereits in jungen Jahren und evtl. zu einer Chronifizierung von Krankheiten führen. Besonders bei chronisch Kranken habe die Morbidität zu- und die Mortalität abgenommen.

Dagegen geht der amerikanische Mediziner Fries[488]) von der optimistischen These der Kompression der Morbidität *(Kompressionsthese)* im Alter aus. Der größte Teil des Lebensszyklus werde aufgrund von positiven Veränderungen – wie z. B. des veränderten Gesundheitsverhaltens und des medizinischen Fortschritts – zunehmend frei von chronischen Erkrankungen verbracht. Die Phase, in der verstärkt mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu rechnen ist, verschiebt sich bei steigender Lebenserwartung ebenfalls in ein höheres Lebensalter. Dabei wird der zeitliche Verlauf von Krankheiten mit seinen irreversiblen Ausprägungen immer weiter in die Richtung des biologischen Maximalalters verschoben. Mit dem Gewinn an Lebensjahren wird gleichzeitig von einer Abnahme der Krankheitsbelästungen für alle Altersgruppen ausgegangen.[489]) Für die Hilfs- und Pflegebedürftigkeit bedeutet dies, daß die altersspezifische Pflegefallwahrscheinlichkeit tendenziell abnimmt.

Als Synthese beider Theorien gilt das bi-modale Konzept von *Kane*[490]), das prognostiziert, daß sich der Gesundheitszustand der nachkommenden Generationen zwar langfristig und objektiv verbessert, d. h. die nachwachsenden Kohorten jeweils gesünder sind als ihre Vorgänger. Neben der Verringerung des Ausmaßes an Beeinträchtigungen während der gewonnenen Lebensjahre wird jedoch auch der Anteil an behinderten und in jüngerem Lebensalter gesundheitlich beeinträchtigten Menschen, die der Hilfe und Pflege bedürfen, ansteigen.

Verneint werden kann ein monokausaler Zusammenhang zwischen demographischer Entwicklung, Lebensbedingungen, Alter und Krankheit. Neueste Untersuchungen von Kenneth Manton kommen in den Vereinigten Staaten zu dem Ergebnis, daß die Krankheitsanfälligkeit von über 65jährigen Menschen im Zeitablauf abnimmt. Gerade die typischen Alterserkrankungen gingen in ihrer Häufigkeit rapide zurück. Gesundheitliche Probleme, die Ärzte bisher bei 65jährigen als altersbedingt und deshalb „ganz normal" ansahen, stellen sich heute oft erst zehn Jahre später ein[491]). Zurückgeführt wird dies auf Fortschritte in der Medizin und auf eine bessere Ernährung. Mantons Berechnungen zufolge sparte die staatliche Gesundheitsversorgung „Medicare" seit 1982 dadurch Aufwendungen in Höhe von 200 Mrd. Dollar ein, weil alte Menschen länger gesund geblieben sind.

Für die Bundesrepublik Deutschland kann festgestellt werden, daß sich die Lebensbedingungen, der durchschnittliche Gesundheitszustand und die Lebenserwartung der Bevölkerung innerhalb der gleichen Altersstufen in den letzten Jahrzehnten verbessert haben. Dies gilt auch für die älteren Kohorten. Der gesundheitliche Zustand im Alter ist offenbar ein Ergebnis aus dem zeitlichen Einwirken unterschiedlicher materieller, psychischer und sozialer Umwelt- und Lebensbedingungen im Lebensverlauf.

Unter den entsprechenden Rahmenbedingungen kann erwartet werden, daß sich der bisherige positive Entwicklungstrend fortsetzen wird. Zu den Rahmenbedingungen zählen u. a. ein bewußtes Gesundheitsverhalten, eine angemessene Prävention und die Früherkennung von Krankheiten durch bessere Diagnostik, Fortschritte in der Therapie und Rehabilitation sowie eine breite Bildung. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, daß trotz der Niveauerhöhungen negative Entwicklungen zu neuen Risiken beitragen, wie z. B. Arbeitslosigkeit und Umweltbelastungen.

2 Krankenversicherung

Die Finanzierung der gesundheitlichen Versorgung und der Krankheitsfolgen wird vor allem aus zwei Gründen nicht allein der aktuellen individuellen Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft der Koordination über den Markt überlassen:

Erstens besteht in den meisten Industrienationen wie in der Bundesrepublik Deutschland ein breiter Konsens, daß die individuelle Zahlungsfähigkeit und teils auch Zahlungsbereitschaft keine Zugangsbarriere zur notwendigen Prävention und Gesundheitsbehandlung darstellen soll und darf. Maßgeblich für die Möglichkeit der Inanspruchnahme ist dabei sowohl

[486]) „Unter Epidemiologie versteht man die quantitative Erforschung der Verteilung und der Determinanten (Risikofaktoren) von Kankheiten (oder allgemeiner gefaßt von Gesundheitszuständen) in der Bevölkerung und die Anwendung der Erkenntnisse auf die Kontrolle ... von Krankheiten. Epidemiologie ist ein tragender Pfeiler der Public-Health-Forschung." Walter, U. (1998), S. 639.

[487]) Vgl. Verbrugge, L. M. (1984).

[488]) Vgl. Fries, J. F. (1985).

[489]) Vgl. Fries, J. F. (1980), (1984) und (1989).

[490]) Vgl. Kane, R.C. (1988).

[491]) Vgl. Helm, S. (1996).

das aktuelle Bedürfnis des einzelnen Menschen wie auch die Gefahr, ärgerer Folgen und höherer Kosten durch verschleppte und versäumte Vorsorge und Behandlung beim einzelnen wie auch bei der Gesellschaft insgesamt zu verursachen.

Zum zweiten treten Krankheit und Pflegebedürftigkeit mit bestimmten beobachtbaren Wahrscheinlichkeiten auf und stellen insofern versicherbare Risiken dar. Eine Versicherung wird somit insbesondere für Behandlungen, deren Kosten in bestimmten Lebensphasen verstärkt auftreten oder die unerwartet sehr hoch sein können sinnvoll und erforderlich.

Die Versicherung kann privat (meist kapitalgedeckt finanziert) erfolgen oder über (meist umlagefinanzierte) Sozialversicherung. In Deutschland existieren beide Formen teils konkurrierend und teils sich ergänzend nebeneinander. Beide Formen werden vom demographischen Wandel unterschiedlich betroffen und werden deshalb auch gesondert angesprochen.

2.1 Gesetzliche Krankenversicherung

2.1.1 Zunahme der Pro-Kopf-Ausgaben für Gesundheitsleistungen mit steigendem Lebensalter

Zur Klärung der Frage, welche Auswirkungen die demographischen Veränderungen auf das Gesundheitswesen haben, muß zuerst die Entwicklung der Gesundheitsausgaben in den einzelnen Lebensabschnitten betrachtet werden. Anhand der Ausgabenprofile in der gesetzlichen Krankenversicherung läßt sich diese Entwicklung darstellen. Zur Berechnung der Abschlagszahlungen im Risikostrukturausgleich der gesetzlichen Krankenversicherung hat das Institut für Gesundheits- und Sozialforschung (IGES) im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und des Bundesversicherungsamtes in den Jahren 1993 und 1994 zwei Gutachten erstellt, die die Pro-Kopf-Behandlungsausgaben nach Alter, Geschlecht und Behandlungsform von Versicherten der Allgemeinen Krankenversicherung (AKV) bzw. der Krankenversicherung der Rentner (KVdR) berechnen.[492]) In den Abbildungen 1 und 2 sowie in den Tabellen 1 und 2 werden die durchschnittlichen Pro-Kopf-Behandlungsausgaben nach Alter und Behandlungsform jeweils für Männer und Frauen in den alten Bundesländern auf Grundlage der IGES-Gutachten dargestellt. In den neuen Bundesländern liegen die geschätzten durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben für 1995 mit 2770,64 DM um 182,88 DM (≈ 6,19 v. H.) niedriger als in den alten Bundesländern (einschließlich Ost-Berlin), die Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Alterskohorten entspricht aber im wesentlichen denen der alten Bundesländer.[493]) Darüber hinaus gleicht sich die Ausgabenhöhe in den neuen Bundesländern denen der alten Bundesländer an.[494])

Die durchgezogenen Linien in den Abbildungen 1 und 2 geben die durchschnittlichen Pro-Kopf-Behandlungsausgaben pro männlichen bzw. weiblichen Versicherten an. Die durchschnittlichen Gesamtkosten für einen männlichen GKV-Versicherten, der 80 Jahre und älter ist, betragen 6 893,70 DM und liegen damit 5,61 mal so hoch wie für einen Versicherten der Altersklasse 0 bis 14 Jahre. Bei den weiblichen Versicherten sind die Ausgaben mit 6 721,43 DM für über 80jährige um das 6,23-fache höher als für eine Versicherte zwischen 0 und 14 Jahren, die Ausgaben von 1 079,56 DM verursachte. Aus den Grafiken sind ebenfalls die Aufteilung der Ausgaben auf die verschiedenen Behandlungsformen ersichtlich. Die Säulen oberhalb der durchgezogenen Linien geben das durchschnittlich gezahlte Krankengeld pro Kopf der entsprechenden Alterskohorten an, das bis zum 65. Lebensjahr gezahlt wird. Das Krankengeld ist als Lohnersatzleistung für die Krankenkassen zwar ein Ausgabenfaktor, stellt aber keine Behandlungsausgaben dar. Die Säulen unterhalb der durchgezogenen Linien setzen sich aus den einzelnen Behandlungsausgabenarten zusammen, deren Werte in den Tabellen 1 und 2 wiedergegeben sind.

2.1.2 Der Zusammenhang zwischen dem steigenden Anteil der Älteren an der Bevölkerung und den Gesundheitsausgaben

2.1.2.1 Pro-Kopf-Ausgaben und Gesamtausgaben

Bei der Betrachtung der Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Ausgaben im Gesundheitswesen muß zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben und den Gesamtausgaben unterschieden werden. Die Entwicklung der Gesamtausgaben ist für die Bedarfsplanung im Gesundheitswesen von Bedeutung; die Pro-Kopf-Ausgaben sind ein wichtiger Faktor für die Belastung der Erwerbs- und Ersatzeinkommen durch Beitragszahlungen zur gesetzlichen Krankenversicherung. Bei den Gesamtausgaben wirkt der demographische Wandel auf zwei Arten. Zum einen steigen die Ausgaben durch die steigende Zahl älterer Menschen. Zum anderen geht die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen aufgrund der sinkenden Bevölkerungszahlen zurück. Beide Effekte können sich gegenseitig kompensieren.[495]) Abbildung 3 zeigt eine Schätzung der demographischen Effekte auf die gesamten GKV-Behandlungsausgaben bis zum Jahr 2040 mit dem Basisjahr 1995.[496]) Bei der Berechnung dieser Effekte werden der medizinisch-technische Fortschritt, Preisstruktureffekte, Veränderungen im Morbiditätsspektrum und sonstige – in der Regel leistungsausweitende – Umstände vernachlässigt. Es werden konstante altersspezifische Leistungsinanspruchnahmen unterstellt. Die Schätzungen stellen somit keine Prognose über die tatsächlich zu erwartenden Belastungen für Behandlungsausgaben in der GKV dar. Eine weitere Annahme ist, daß die Entwicklung der Versichertenzahl und der Versichertenstruktur im Prognosezeitraum proportional zur Entwicklung der gesamten Bevölkerung verläuft.

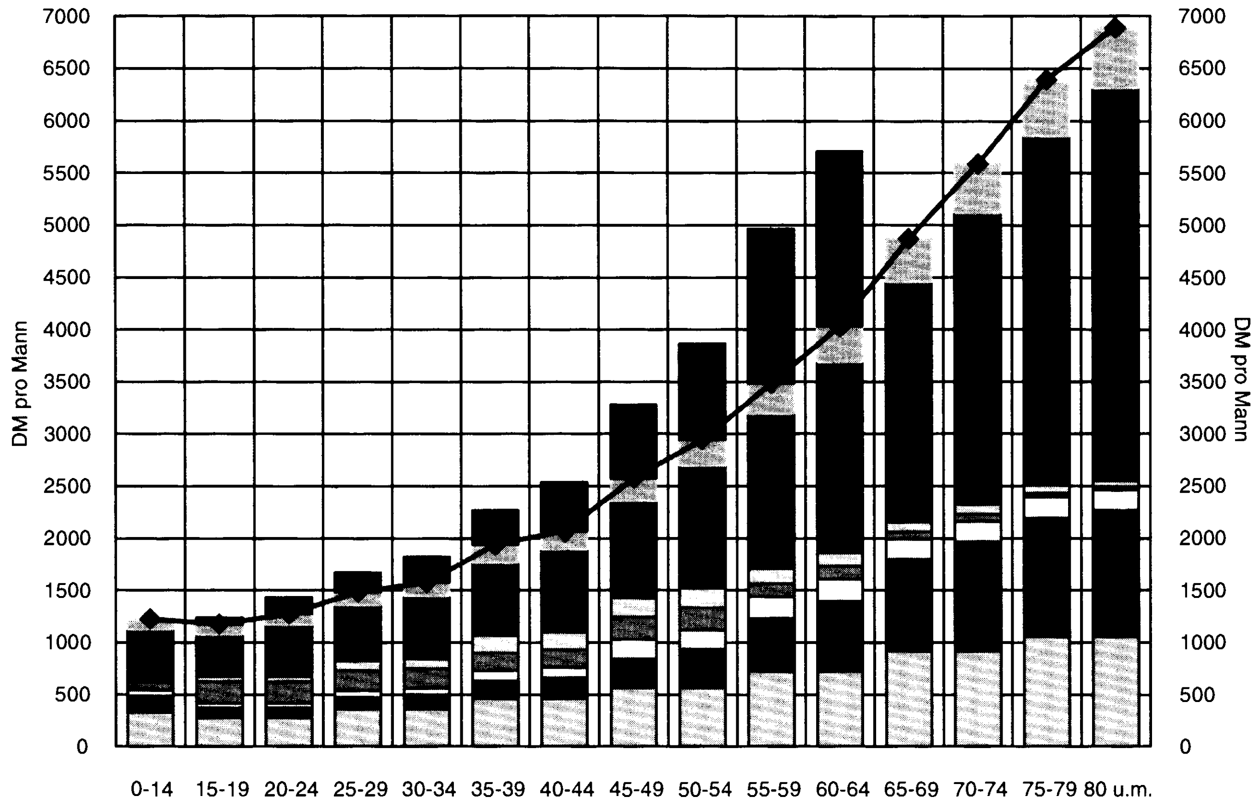
Das Ausmaß der reinen demographischen Effekte auf die GKV-Behandlungsausgaben wird entschei-

[492]) Vgl. Jacobs, K. / Knische, A. / Reschke, P. (1993) sowie Reschke, P. / Jacobs, K. (1994).
[493]) Vgl. Reschke, P. / Jacobs, K. (1994), S. 30 und S. 33.
[494]) Vgl. Erbsland, M. / Wille, E. (1995), S. 668f.

[495]) Vgl. Pohlmeier, W. / Ulrich, V. (1996), S. 51ff.; Knappe (1995), S. 9ff.; Erbsland, M. / Wille, E. (1995), S. 670ff.
[496]) Vgl. Erbsland, M. / Wille, E. (1995), S. 670ff.

Abbildung 1


Geschätzte Pro-Kopf-Behandlungsausgaben nach Alter und Behandlungsform für einen *männlichen* AKV- bzw. KVdR-Versicherten 1995 (alte Bundesländer) in DM



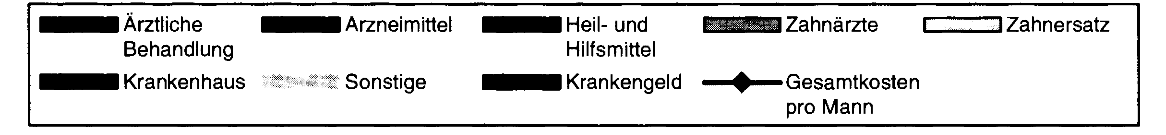


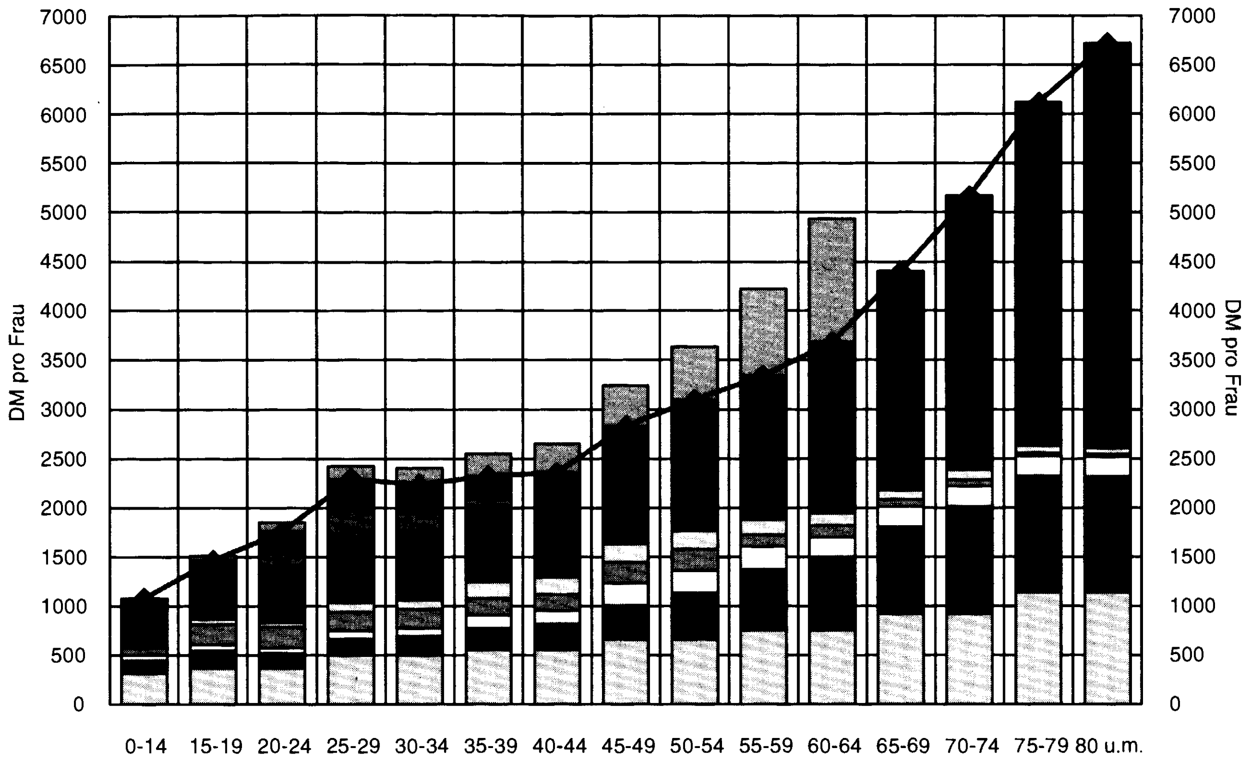
Tabelle 1

Alter von ... bis ...	Gesamt-kosten pro Mann	Ärztliche Behand-lung	Arznei-mittel	Heil- und Hilfsmittel	Zahn-ärzte	Zahn-ersatz	Kranken-haus	Sonstige	Kranken-geld
0–14	1 228,01	326,23	155,40	59,75	73,96	1,59	507,77	103,31	0
15–19	1 176,54	276,94	95,80	41,66	209,72	47,08	405,75	99,59	62,78
20–24	1 278,04	276,94	96,51	41,66	209,72	47,08	498,55	107,58	154,01
25–29	1 484,90	362,23	111,19	61,92	192,51	94,47	536,85	125,73	187,97
30–34	1 579,07	362,23	133,10	61,92	192,51	94,47	601,16	133,68	244,52
35–39	1 939,09	457,75	173,24	101,60	167,15	169,50	696,92	172,93	327,34
40–44	2 069,45	457,75	204,59	101,60	167,15	169,50	792,67	176,19	469,62
45–49	2 577,08	565,27	279,21	183,73	214,04	186,25	928,69	219,89	699,95
50–54	2 947,90	565,27	371,35	183,73	214,04	186,25	1 175,96	251,30	913,66
55–59	3 487,85	724,72	506,36	209,95	121,82	148,18	1 480,14	296,68	1 475,78
60–64	4 031,67	724,72	667,81	218,82	121,82	129,06	1 825,94	343,50	1 674,23
65–69	4 866,83	919,36	877,94	192,00	69,39	98,33	2 296,21	413,60	0
70–74	5 590,51	919,36	1 046,41	192,00	69,39	98,33	2 790,27	474,75	0
75–79	6 392,94	1 055,41	1 140,35	198,53	38,96	71,39	3 348,62	539,68	0
80 u. m.	6 893,70	1 055,41	1 210,59	198,53	29,87	55,23	3 763,71	580,36	0

Quelle: Jacobs, K./Knische, A/Reschke, P. (1993); Reschke, P./Jacobs, K. (1994); Erbsland, M. (1995)

Abbildung 2


Geschätzte Pro-Kopf-Behandlungsausgaben nach Alter und Behandlungsform für eine *weibliche* AKV- bzw. KVdR-Versicherte 1995 (alte Bundesländer) in DM



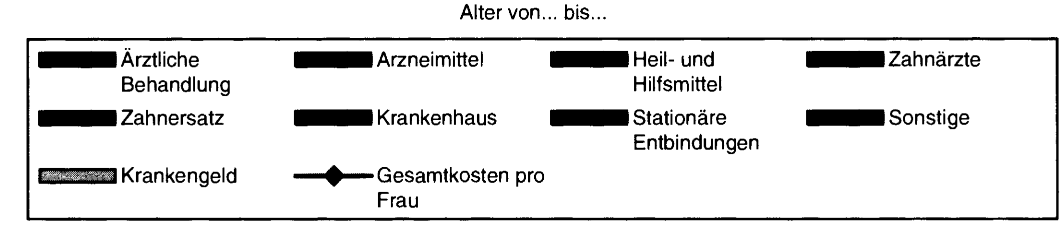


Tabelle 2

Alter von … bis …	Gesamtkosten pro Frau	Ärztliche Behandlung	Arzneimittel	Heil- und Hilfsmittel	Zahnärzte	Zahnersatz	Krankenhaus	Stationäre Entbindungen	Sonstige	Krankengeld
0–14	1 079,56	310,88	134,88	56,61	73,96	1,59	410,62	0	91,02	0
15–19	1 466,44	365,24	182,79	58,04	209,72	47,08	441,91	28,40	133,26	42,71
20–24	1 758,12	365,24	151,92	58,04	209,72	47,08	566,20	147,60	212,32	96,40
25–29	2 294,09	502,01	164,13	81,31	192,51	94,47	649,08	288,46	322,12	130,94
30–34	2 235,03	502,01	188,54	81,31	192,51	94,47	687,23	207,48	281,48	170,51
35–39	2 325,05	554,64	218,09	136,45	167,15	169,50	768,02	72,53	238,67	226,84
40–44	2 358,68	554,64	262,97	136,45	167,15	169,50	848,80	12,33	206,84	290,98
45–49	2 831,62	661,10	342,02	231,24	214,04	186,25	954,49	0	242,48	412,03
50–54	3 096,05	661,10	469,65	231,24	214,04	186,25	1 067,31	0	266,46	542,58
55–59	3 340,69	756,26	613,00	236,96	121,82	148,18	1 176,10	0	288,37	885,50
60–64	3 683,28	756,26	743,31	198,41	121,82	129,06	1 416,13	0	318,29	1 249,92
65–69	4 400,97	921,65	884,29	206,88	69,39	98,33	1 843,11	0	377,32	0
70–74	5 170,68	921,65	1 090,55	206,88	69,39	98,33	2 340,98	0	442,90	0
75–79	6 118,90	1 135,78	1 189,03	196,69	38,96	71,39	2 966,94	0	520,11	0
80 u.m.	6 721,43	1 135,78	1 184,65	196,69	29,87	55,23	3 552,29	0	566,92	0

Quelle: Jacobs, K./Knische, A/Reschke, P. (1993); Reschke, P./Jacobs, K. (1994); Erbsland, M. (1995)

Abbildung 3

Schätzung der rein demographischen Effekte auf die zukünftigen *gesamten* GKV-Behandlungsausgaben

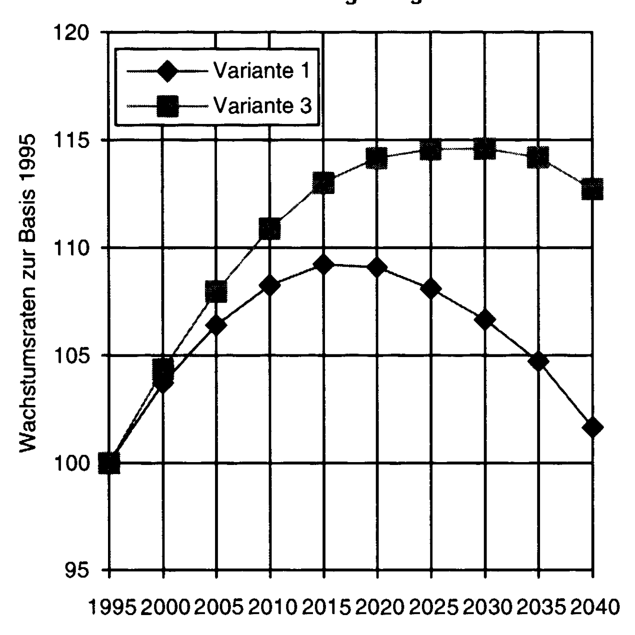
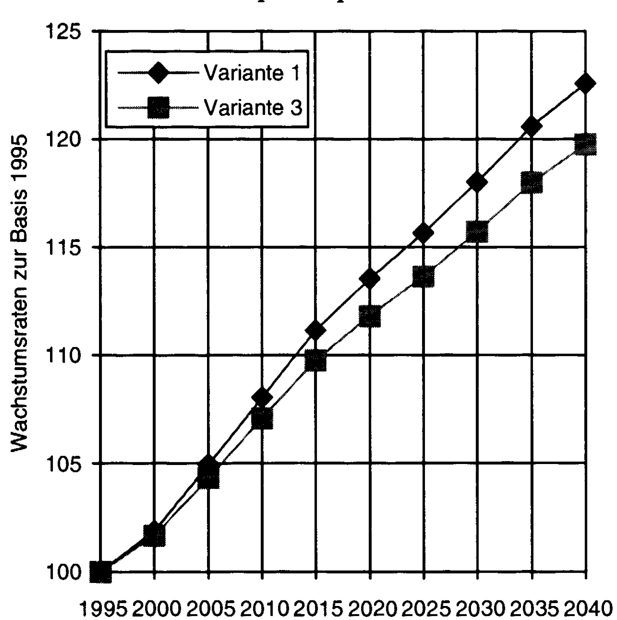


Abbildung 4

Schätzung der rein demographischen Effekte auf die zukünftigen GKV-Behandlungsausgaben *pro Kopf*



Alte Bundesländer.

Quelle: Erbsland, M. (1995), S. 31f.

dend durch die Annahmen über die Zuwanderung beeinflußt. In Abbildung 3 sind daher die Schätzungen auf Grundlage der Varianten 1 und 3 der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung dargestellt. Die gesamten GKV-Behandlungsausgaben nehmen in der Variante 1 (niedrigerer Wanderungssaldo) bis zum Jahr 2016 zu, obwohl die Gesamtbevölkerung in diesem Szenario bereits ab dem Jahr 2001 zurückgeht, da die geringeren Ausgaben aufgrund des Rückgangs der Bevölkerung durch die höheren Ausgaben aufgrund der Alterung der Bevölkerung überkompensiert werden. Erst nach 2016 ist der ausgabensenkende Effekt des Rückgangs der Bevölkerung stärker als der ausgabensteigende Effekt der zunehmenden Alterung der Bevölkerung. Bis 2040 gehen die Behandlungsausgaben bis fast auf das Ursprungsniveau von 1995 zurück. In der Variante 3 (höherer Wanderungssaldo) steigen die gesamten GKV-Behandlungsausgaben bis zum Jahr 2029, da der Rückgang der Gesamtbevölkerung weniger stark ist. Der Rückgang der GKV-Behandlungsausgaben nach 2029 fällt auch deutlich geringer aus als bei der Variante 1. Bis 2040 steigen die gesamten GKV-Behandlungsausgaben bezogen auf das Ausgangsjahr 1995 noch um 12,7 v. H.[497])

Im Gegensatz zu den gesamten GKV-Behandlungsausgaben steigen die Pro-Kopf-Behandlungsausgaben demographisch bedingt kontinuierlich an, da sich hier der ausgabensenkende Effekt der abnehmenden Bevölkerung nicht auswirkt.[498]) Abbildung 4 gibt – unter den oben beschriebenen Annahmen – die Schätzungen der rein demographischen Effekte auf die Pro-Kopf-Behandlungsausgaben bis zum Jahr 2040 wieder.[499]) Da Zuwanderer eine tendenziell günstigere Altersstruktur aufweisen, führt die Annahme einer höheren Zuwanderung (Variante 3) zu einem etwas geringeren Anstieg der Pro-Kopf-Behandlungsausgaben als bei der Variante 1. Bezogen auf das Basisjahr 1995 steigen die Pro-Kopf-Behandlungsausgaben bis zum Jahr 2040 um 19,8 v. H. (Variante 3) bzw. um 22,6 v. H. (Variante 1).

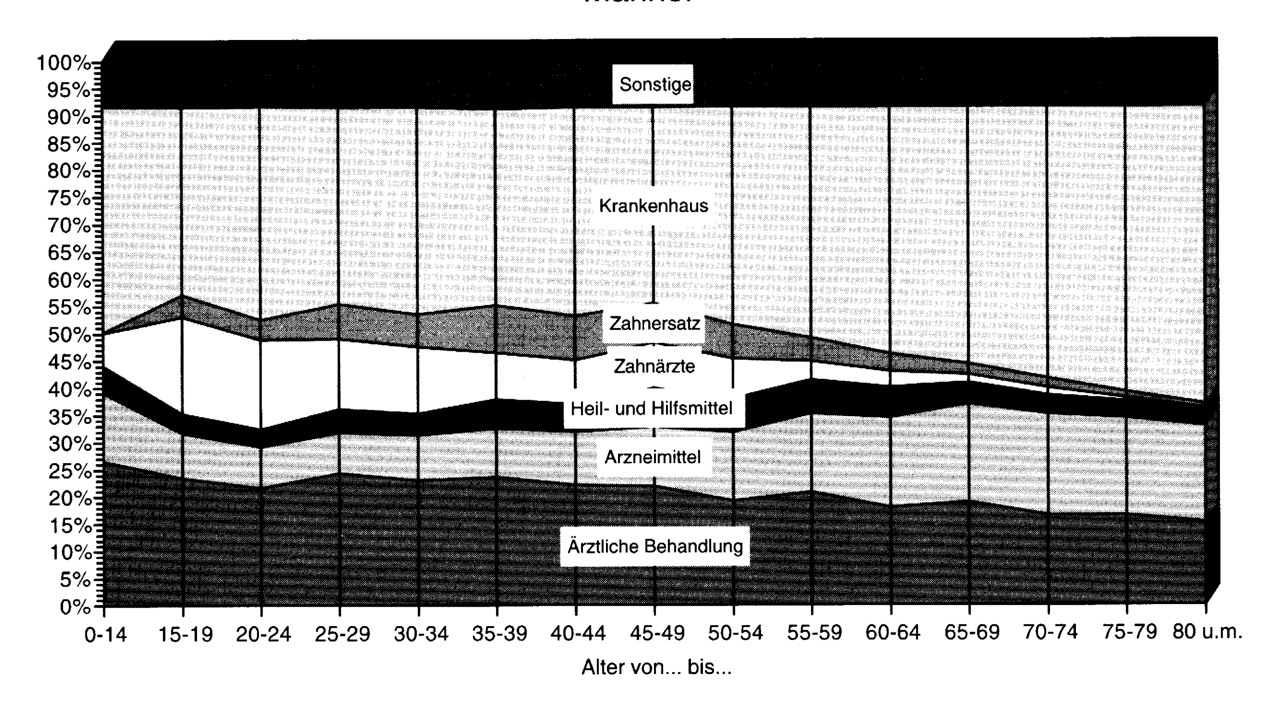
2.1.2.2 Die Ausgabenstruktur

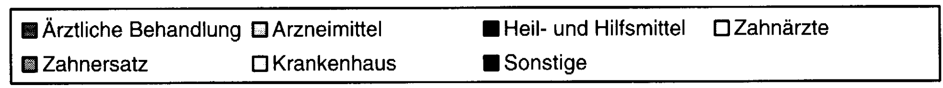
Die prozentuale Verteilung der Pro-Kopf-Ausgaben auf die verschiedenen Behandlungsarten sind in der Abbildung 5 – nach Männern und Frauen differenziert – dargestellt. Die absoluten Werte können aus den Tabellen 1 und 2 ersehen werden. Die Ausgaben für *ärztliche Behandlungen* steigen von der Altersklasse 0 bis 14 bis zu Altersklasse 80 und mehr bei den Männern um das 3,23-fache und bei den Frauen um das 3,65-fache. Der Anteil an den Gesamtausgaben in der jeweiligen Altersklasse sinkt aber von 27 v. H. bei den Männern im Alter von 0 bis 14 Jahren auf 15 v. H. bei den 80jährigen und älteren. Bei den Frauen sinkt der Anteil von 29 v. H. auf 17 v. H. in den entsprechenden Altersklassen. Ein Rückgang ist auch bei den Ausgaben für *Zahnärzte* (konservierend-chirurgische Behandlung) und für *Zahnersatz* (Material- und Laborkosten sowie Honorar) zu erkennen. Dieser Rückgang findet allerdings nicht nur relativ zu den Gesamtausgaben statt, sondern ab etwa dem 55. Lebensjahr auch absolut. In der höchsten Altersklasse ist die Bedeutung der Ausgaben für Zahnärzte und Zahnersatz äußerst gering. Aufgrund von statistischen Problemen wurden im IGES-Profilgutachten die gleichen Profile für Männer und Frauen bei diesen Ausgabearten angenommen.[500]) In den

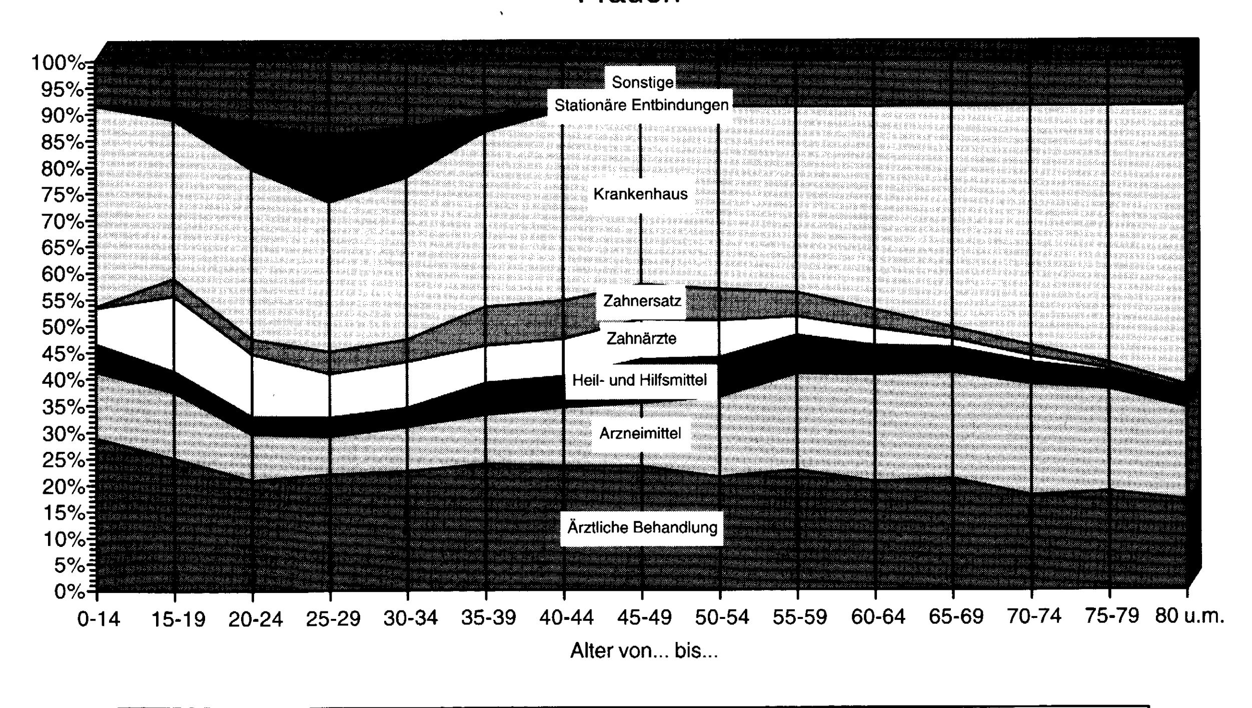
[497]) Vgl. Erbsland, M. / Wille, E. (1995), S. 671ff.
[498]) Vgl. Pohlmeier, W. / Ulrich, V. (1996), S. 51ff.
[499]) Vgl. Erbsland, M. / Wille, E. (1995), S. 673ff.
[500]) Vgl. Jacobs, K. / Knische, A. / Reschke, P. (1993), S. 36f.

Abbildung 5

Prozentuale Aufteilung der geschätzten Pro-Kopf-Ausgaben auf die verschiedenen Behandlungsarten für Männer und Frauen je Altersklasse, AKV- und KVdR-Versicherte 1995 (alte Bundesländer)







Quelle: Jacobs, K./Knische, A/Reschke, P. (1993); Reschke, P./Jacobs, K. (1994); Erbsland, M. (1995)

Heil- und Hilfsmitteln sind die Ausgaben für orthopädische Heil- und Hilfsmittel, Sehhilfen von Optikern und für physikalisch-therapeutische Leistungen enthalten.[501]) Die Ausgaben für Heil- und Hilfsmittel steigen bei Männern und Frauen bis zur Altersklasse von 55 bis 59 Jahren an und schwanken dann um einen Wert von ca. 200 DM pro Kopf. Der Anteil an den Gesamtausgaben ist im Alter von 45 bis 49 Jahren mit 7,13 v. H. bei Männern und 8,17 v. H. bei Frauen am größten und sinkt bis zur Altersklasse der 80jährigen und Älteren auf 2,88 v. H. bei Männern und 2,93 v. H. bei Frauen. Die Ausgaben für *Arzneimittel* machen bei den über 80jährigen Männern und Frauen jeweils einen Anteil von ca. 17,6 v. H. an den Gesamtausgaben aus und sind damit in dieser Altersgruppe der zweitgrößte Ausgabenblock. Die höchsten Beträge für Frauen und Männer in allen Altersklassen werden für Behandlungen im *Krankenhaus* ausgegeben. Bei den 80jährigen und älteren Männern beträgt der Anteil an den Gesamtausgaben 54,6 v. H. Bei den gleichaltrigen Frauen sind es mit 52,85 v. H. ebenfalls mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben. Bis zur Altersklasse 45 bis 49 schwankt der Anteil der Krankenhausausgaben zwischen 36 und 41 v. H. bei Männern bzw. 28 und 38 v. H. bei Frauen. Danach steigt der Anteil kontinuierlich an. Gerade diese These hat der Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen kritisiert.[502]) Er weist daraufhin, daß die Krankenhauskosten von Patienten im letzten Jahr vor ihrem Tode ab der Altersgruppe der 70- bis 75jährigen mit zunehmendem Alter zurückgehen. Der Sachverständigenrat verweist in diesem Zusammenhang auf eine Studie von Zweifel, Felderer und Meier,[503]) in der anhand von Schweizer Daten in einem ökonometrischen Modell gezeigt wird, daß die Gesundheitsausgaben für höhere Altersgruppen nur mit der verbleibenden Restlebenszeit, aber nicht mit dem Lebensalter signifikant korrelieren.[504])

Bei den Frauen sind auch die Ausgaben für *stationäre Entbindungen* dargestellt. Diese fallen naturgemäß nur in den Altersklassen der 15- bis 44jährigen an. Der größte Anteil an den Gesamtausgaben ist in der Altersgruppe der 25- bis 29jährigen mit 12,57 v. H. Zu den *sonstigen* Ausgaben gehören alle übrigen Sachleistungen, die in den anderen Leistungsbereichen nicht erfaßt sind. Bei den Frauen sind hier ebenfalls die Ausgaben für Leistungen bei der Schwangerschaft und Mutterschaft (ärztliche Betreuung, Hebammenhilfe, Häusliche Pflege wegen Schwangerschaft oder Entbindung und sonstige Sachleistungen) enthalten. Da sich aufgrund der Datenstruktur diese Ausgaben (mit Ausnahme der Ausgaben für Schwangerschaft und Mutterschaft) nicht auf die einzelnen Altersklassen zuordnen lassen, wird angenommen, daß sie in jeder Altersklasse in gleichem Ausmaß anfallen wie für die Gesamtheit der Ausgaben für alle anderen Leistungsbereiche. Die Ausgaben für Schwangerschaft und Mutterschaft werden in dem Maße auf die Altersklassen der weiblichen Versicherten verteilt, wie dort Ausgaben für stationäre Entbindungen anfallen.[505])

2.1.2.3 Leistungsinanspruchnahme nach Alter und Geschlecht

In den Abbildungen 1 und 2 wurde gezeigt, daß die Pro-Kopf-Ausgaben mit zunehmendem Alter ansteigen. Diese Tatsache könnte theoretisch dadurch begründet sein, daß ältere Menschen nicht mehr Gesundheitsleistungen konsumieren als jüngere (Mengeneffekt), sondern daß die Leistungen für ältere Menschen teurer sind als für jüngere (Preiseffekt). Daher muß auch betrachtet werden, wie sich das Leistungsinanspruchnahmeverhalten in Mengen ausgedrückt (Mengeneffekt) mit zunehmendem Alter verändert. Für den Bereich der stationären Behandlung und für den Arzneimittelbereich liegen hierzu Daten des Statistischen Bundesamtes und des regelmäßig erscheinenden Arzneiverordnungs-Reports bzw. des GKV-Arzneimittelindexes vor. Insbesondere für Arzneimittel sind aber die im Alter höheren Ausgaben auf größere Verbrauchsmengen bei – im Durchschnitt geringeren Preisen – zurückzuführen. Für den Bereich der ambulanten Behandlung sind dagegen keine Daten verfügbar.

In Tabelle 3 ist die Zahl der aus dem Krankenhaus entlassenen vollstationären Patienten nach den Diagnoseklassen des ICD (Internationale Klassifikation der Krankheiten, Verletzungen und Todesursachen) und nach Altersklassen für das Jahr 1994 aufgeschlüsselt. Da die Möglichkeit besteht, daß eine Person innerhalb eines Jahres mehrmals aufgrund derselben oder auch einer anderen Krankheit einen stationären Aufenthalt haben kann, handelt es sich hierbei um Fallzahlen und nicht um personenbezogene Daten. Neben den absoluten Fallzahlen für jede Altersgruppe sind – in kursiv geschrieben – auch die Fallzahlen pro 1 000 Mitglieder der jeweiligen Bevölkerungsgruppen angegeben. Dadurch können die Fallzahlen zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen verglichen werden.

Tabelle 3 zeigt, daß die Zahl der stationären Aufenthalte mit zunehmendem Alter angestiegen ist. In der Altersgruppe der unter 15jährigen gab es pro 1 000 Kinder 109,91 stationäre Aufenthalte. Bei den 55- bis 65jährigen 207 und bei den 75jährigen und Älteren sogar 428 Krankenhausaufenthalte pro 1 000 Mitglieder dieser Alterskohorten. Der stärkste Anstieg der Fallzahlen pro 1 000 Mitglieder der Alterskohorten mit zunehmendem Alter ist bei den *Krankheiten des Kreislaufsystems (ICD 390–459)* zu erkennen. Während bei den unter 15jährigen nur 1,01 Fälle pro 1 000 Mitglieder dieser Bevölkerungsgruppe stationär behandelt wurden, lag diese Zahl bei den über 75jährigen bei 132,53. Die Zahl der stationären Auf-

[501]) Für die übrigen Teilbereiche, wie z. B. Hörhilfen oder Leistungen bei Dialyse, standen keine verwertbaren alters- und geshlechtsspezifischen Informationen zur Verfügung. Vgl. Jacobs, K. / Knische, A. / Reschke, P. (1993), S. 31.

[502]) Vgl. Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1996), S. 101–105.

[503]) Vgl. Zweifel, P. / Felderer, S. / Meier, M. (1996).

[504]) Im IGES-Profilgutachten wird ebenfalls ein Rückgang in den Krankenhauskosten ab dem achtzigsten Lebensjahr beschrieben. Der im IGES-Gutachten angeführte Rückgang kommt allerdings aufgrund eines statistischen Fehlers in den Daten für über 75jährige einer von der IGES analysierten Krankenkassenart zustande, so daß bei der Ermittlung des Ausgabenprofils die bei dieser Krankenkassenart Versicherten ausgeschlossen wurden.

[505]) Vgl. Jacobs, K. / Knische, A. / Reschke, P. (1993), S. 44f.

Tabelle 3

Aus dem Krankenhaus entlassene vollstationäre Patienten – nach Diagnoseklassen Alter und Geschlecht (1994)

Bevölkerungs-gruppen		< 15	15 bis 25	25 bis 45	45 bis 55	55 bis 65	65 bis 75	75 +	Männer	Frauen	Gesamt
Gesamtzahl pro Bevölkerungsgruppe in Tsd.		13 294,4	9 298,1	26 000,3	10 290,0	10 114,0	7 423,1	5 118,7	39 645,0	41 893,6	81 538,6
ICD	**Diagnoseklasse**										
001–139	Infektiöse und parasitäre Krankheiten	101 686 *7,65*	27 498 *2,96*	56 536 *2,17*	21 503 *2,09*	23 525 *2,33*	22 795 *3,07*	25 007 *4,89*	140 985 *3,56*	137 579 *3,28*	278 570 *3,42*
140–239	Neubildungen	39 139 *2,94*	37 114 *3,99*	242 083 *9,31*	275 493 *26,77*	385 478 *38,11*	406 315 *54,74*	249 812 *48,80*	689 538 *17,39*	945 943 *22,58*	1 635 505 *20,06*
240–279	Endokrinopathien Ernährungs- und Stoffwechselkrankheiten sowie Störungen im Immunitätssystem	22 511 *1,69*	16 583 *1,78*	81 159 *3,12*	61 720 *6,00*	81 630 *8,07*	88 459 *11,91*	77 958 *15,23*	142 830 *3,60*	287 202 *6,86*	430 043 *5,27*
280–289	Krankheiten des Blutes und der blutbildenden Organe	15 365 *1,16*	5 003 *0,54*	8 224 *0,32*	5 239 *0,51*	8 134 *0,80*	14 675 *1,98*	24 982 *4,88*	33 103 *0,83*	48 542 *1,16*	81 645 *1,00*
290–319	Psychiatrische Krankheiten	30 407 *2,29*	66 975 *7,20*	313 163 *12,04*	117 161 *11,39*	79 991 *7,91*	55 209 *7,44*	63 961 *12,50*	390 377 *9,85*	336 564 *8,03*	726 962 *8,92*
320–389	Krankheiten des Nervensystems und der Sinnesorgane	97 921 *7,37*	40 492 *4,35*	139 007 *5,35*	91 056 *8,85*	118 550 *11,72*	170 036 *22,91*	211 201 *41,26*	381 472 *9,62*	486 837 *11,62*	868 343 *10,65*
390–459	Krankheiten des Kreislaufsystems	13 448 *1,01*	23 265 *2,50*	180 040 *6,92*	274 632 *26,69*	491 616 *48,61*	627 110 *84,48*	678 392 *132,53*	1 178 877 *29,74*	1 109 825 *26,49*	2 288 764 *28,07*
460–519	Krankheiten der Atmungsorgane	331 688 *24,95*	96 132 *10,34*	166 470 *6,40*	69 471 *6,75*	89 445 *8,84*	104 946 *14,14*	122 861 *24,00*	538 971 *13,59*	442 100 *10,55*	981 089 *12,03*
520–579	Krankheiten der Verdauungsorgane	177 854 *13,38*	143 519 *15,44*	314 855 *12,11*	185 580 *18,03*	224 696 *22,22*	210 912 *28,41*	195 876 *38,27*	728 465 *18,37*	724 882 *17,30*	1 453 380 *17,82*
580–629	Krankheiten der Harn- und Geschlechtsorgane	61 419 *4,62*	85 073 *9,15*	342 243 *13,16*	167 254 *16,25*	164 586 *16,27*	154 794 *20,85*	107 376 *20,98*	367 991 *9,28*	714 795 *17,06*	1 082 795 *13,28*
630–676	Komplikationen der Schwangerschaft, bei Entbindung und im Wochenbett (Basis: Frauen in den jeweiligen Altersklasssen in Tsd.)	659 *0,10* (Basis: 6 473,6)	266 251 *58,90* (Basis: 4 520,2)	800 757 *63,50* (Basis: 12 609,4)	2 254 *0,44* (Basis: 5 072,1)	–	–	–	–	1 069 938 *25,54*	1 069 938 *13,12*
680–709	Krankheiten der Haut und des Unterhautzellgewebes	26 580 *2,00*	29 218 *3,14*	66 817 *2,57*	28 083 *2,73*	28 114 *2,78*	24 130 *3,25*	24 574 *4,80*	118 707 *2,99*	108 821 *2,60*	227 534 *2,79*

noch Tabelle 3

noch: Aus dem Krankenhaus entlassene vollstationäre Patienten – nach Diagnoseklassen Alter und Geschlecht (1994)

	Bevölkerungs-gruppen	< 15	15 bis 25	25 bis 45	45 bis 55	55 bis 65	65 bis 75	75 +	Männer	Frauen	Gesamt
ICD	**Diagnoseklasse**										
710–739	Krankheiten des Skeletts, der Muskeln und des Bindegewebes	31 235 *2,35*	70 777 *7,61*	241 370 *9,28*	177 378 *17,24*	192 611 *19,04*	173 211 *23,34*	105 028 *20,52*	467 625 *11,80*	523 992 *12,51*	991 636 *12,16*
740–759	Kongenitale Anomalien	75 678 *5,69*	11 984 *1,29*	13 779 *0,53*	4 446 *0,43*	3 778 *0,37*	2 716 *0,37*	1 748 *0,34*	65 000 *1,64*	49 132 *1,17*	114 135 *1,40*
760–779	Best. Affekt., die ihren Ursprung in der Perinatalzeit haben	125 990 *9,48*	1 159 *0,12*	3 519 *0,14*	334 *0,03*	351 *0,03*	335 *0,05*	470 *0,09*	70 886 *1,79*	61 293 *1,46*	132 186 *1,62*
780–799	Symptome und schlecht bezeichnete Affektionen	77 815 *5,85*	29 553 *3,18*	63 327 *2,44*	38 078 *3,70*	44 832 *4,43*	43 730 *5,89*	56 379 *11,01*	165 663 *4,18*	187 795 *4,48*	353 467 *4,33*
800–999	Verletzungen und Vergiftungen	232 047 *17,45*	232 765 *25,03*	392 496 *15,10*	155 240 *15,09*	156 574 *15,48*	149 737 *20,17*	243 996 *47,67*	843 777 *21,28*	719 273 *17,17*	1 563 076 *19,17*
	Ohne Diagnose-angabe	13 914 *1,05*	5 601 *0,60*	18 221 *0,70*	9 481 *0,92*	12 297 *1,22*	12 442 *1,68*	10 631 *2,08*	40 050 *1,01*	42 528 *1,02*	82 642 *1,01*
	Insgesamt (in Tsd.) (ICD-Nr 001–999)	1 461,2 *109,91*	1 183,4 *127,27*	3 425,8 *131,76*	1 674,9 *162,77*	2 093,9 *207,03*	2 249,1 *302,99*	2 189,6 *427,77*	6 324,3 *159,52*	7 954,5 *189,87*	14 279,1 *175,12*

Einschließlich Sterbefälle ohne Stundenfälle. In kursiv sind die Fallzahlen pro 1 000 Mitglieder der jeweiligen Bevölkerungsgruppe angegeben.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1997), S. 450f. und Statistisches Bundesamt (1996), S. 63. Eigene Berechnungen

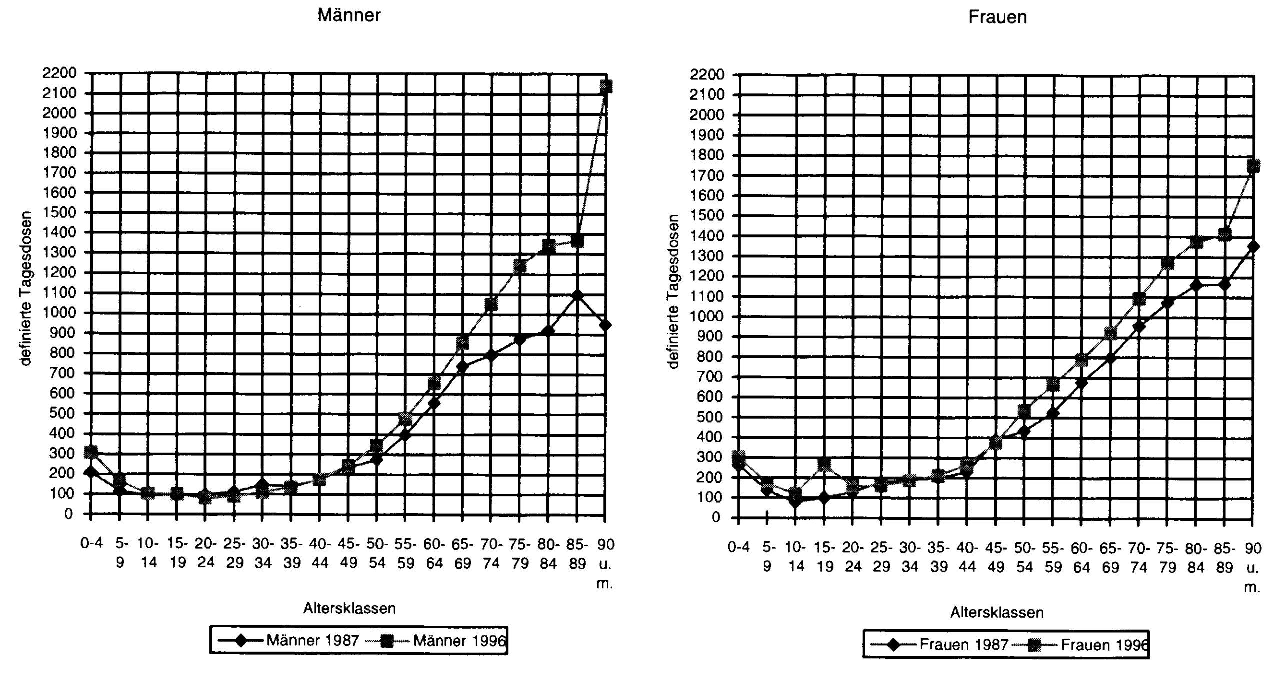
enthalte wegen *Neubildungen (ICD 140–239)* nimmt ebenfalls mit höherem Alter zu. Allerdings geht hier die absolute Zahl der Fälle wie auch die auf die Altersgruppengröße bezogene Fallzahl in der Altersgruppe der 75jährigen und Älteren wieder deutlich zurück. Klinische Aufenthalte wegen *psychiatrischer Krankheiten (ICD 290–319)* finden sich in erster Linie im mittleren Lebensalter von 25 bis 55 Jahren. Im Alter zwischen 55 und 75 geht die Zahl deutlich zurück. In der Altersgruppe der 75jährigen und Älteren steigt die Zahl aber wieder auf das Niveau der 25- bis 55jährigen. Auffällig ist, daß sich die Zahl der stationären Behandlungen aufgrund von *Verletzungen und Vergiftungen (ICD 800–999)* in der höchsten Altersklasse im Vergleich zu allen anderen Altersklassen in etwa verdoppelt. Während sich die auf die Bevölkerungsgruppengröße bezogenen Fallzahlen zwischen 15 und 25 Fällen pro 1 000 in den Altersgruppen bis zum 75. Lebensjahr bewegen, steigt dieser Wert auf über 47 bei den 75jährigen und Älteren. Weitere Krankheiten, die eine große Altersabhängigkeit in bezug auf stationäre Krankenhausaufenhalte aufweisen, sind *Krankheiten des Nervensystems und der Sinnesorgane (ICD 320–389)*, sowie *Krankheiten der Atmungs- und der Verdauungsorgane (ICD 460–579)*. Geschlechtsspezifisch lassen sich im stationären Bereich nur geringe Unterschiede feststellen.[506]) Frauen müssen sich doppelt so oft wie Männer wegen *Endokroinopathien, Ernährungs- und Stoffwechselkrankheiten sowie Störungen im Immunitätssystem (ICD 240–279)* stationär behandeln lassen. Männer haben dagegen häufiger wegen *Krankheiten der Atmungsorgane (ICD 460–519)* und *Verletzungen und Vergiftungen (ICD 800–999)* stationäre Aufenthalte. Eine Altersabhängigkeit im Bereich des Arzneimittelverbrauches läßt sich anhand der Daten des GKV-Arzneimittelindexes nachweisen. In Abbildung 6 ist für Männer und Frauen der Pro-Kopf-Arzneimittelverbrauch nach Altersklassen für das Jahr 1996 dargestellt. Der Arzneimittelverbrauch wird in definierten Tagesdosen (DDD) gemessen. Diese Zahl, die angibt, wieviel ein Patient von einem Medikament im Durchschnitt pro Tag verbraucht, ermöglicht einen Vergleich bzw. eine Summierung unterschiedlicher Medikamente. So können die Tagesdosen eines Patienten an unterschiedlichen Pillen, Salben oder Spritzen zu einer in DDD gemessenen Gesamttagesdosis an Arzneimitteln addiert werden. Bei den Zahlenangaben ist zu beachten, daß die Daten auf GKV-Rezepte von Fertigarzneimitteln beruhen und somit nicht unbedingt den tatsächlichen Verbrauch widerspiegeln. Zum einen sind Selbstmedikamentationen, wie z. B. bei Analgetika, möglich. Zum anderen werden nicht alle verschriebenen Medikamente auch verbraucht.[507])

[506]) Leider liegen nach Geschlecht differenzierte Daten nur für die Gesamtbevölkerung vor, so daß keine altersgruppenspezifische Betrachtung möglich ist.

[507]) Vgl. Klauber, J. / Schröder, H. / Selke, G. W. (1996), S. 498f.

Abbildung 6

Pro-Kopf-Arzneimittelverbrauch (definierte Tagesdosen) nach Altersklassen für Männer und Frauen – 1987 und 1996



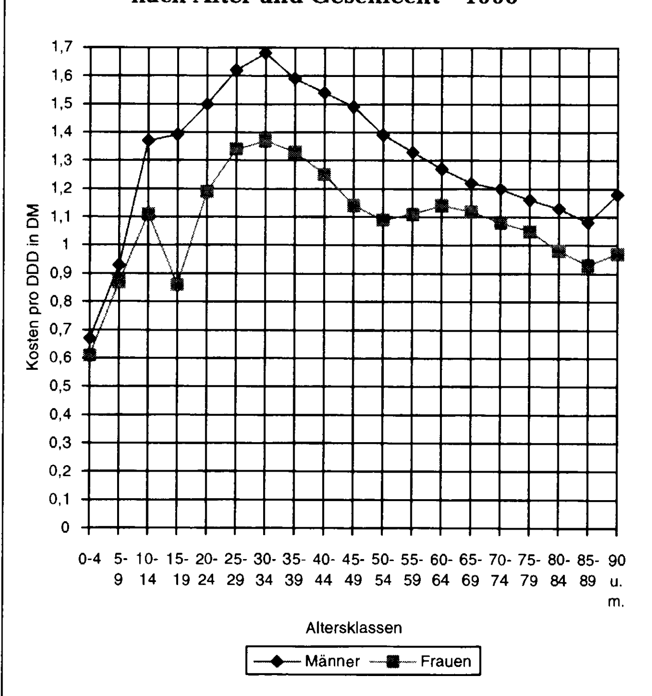
Quelle: Wissenschaftliches Institut der AOK (1997), Wissenschaftliches Institut der AOK (1988)

Abbildung 6 zeigt, daß bei Männern und Frauen der Verbrauch an Arzneimitteln ab der Altersklasse der 20- bis 24jährigen mit zunehmendem Alter ansteigt. Bei Männern wie bei Frauen steigen die DDD auf ca. 1 400 in der Altersklasse der 85- bis 89jährigen. Bei den 90jährigen und Älteren ist nach dem GKV-Arzneimittelindex bei den Männern ein sprunghafter Anstieg der DDD auf 2 140 zu beobachten. Bei den Frauen fällt der Anstieg, 1 755 DDD, geringer aus. Die Ursachen für diesen starken Sprung, der vor allem seit 1995 festzustellen ist, ist unklar. Die Stärke dieses Sprunges läßt aber einen statistischen Fehler, der vielleicht aufgrund der geringen Besetzungszahlen in dieser Altersgruppe entstanden sein könnte, am plausibelsten erscheinen. Trotz dieser Unklarheit ist der Zusammenhang von zunehmendem Alter und steigendem Arzneimittelverbrauch offensichtlich. Die GKV-Versicherten mit einem Lebensalter ab 60 Jahren, die einen Anteil an der Gesamtpopulation von ca. 22 v. H. bilden, verbrauchten 1996 53,5 v. H. des Umsatzes an GKV-Fertigarzneimitteln.[508])

Der Verlauf der Arzneimittelverbrauchsprofile für 1996 in Abbildung 6 sind für Männer und Frauen ähnlich. Während Männer einen durchschnittlichen Pro-Kopf-Verbrauch von 329,7 DDD aufweisen, liegt der durchschnittliche Verbrauch von Frauen mit 496,3 DDD um mehr als 50 v. H. höher. Dafür liegen die durchschnittlichen Kosten einer DDD, wie Abbildung 7 zeigt, über alle Alterskohorten hinweg zum Teil deutlich unter denen der Männer. Bemerkenswert ist, daß ab der Altersklasse der 30- bis 34jährigen die durchschnittlichen Kosten pro DDD zurückgehen und erst in der Altersklasse der über 90jährigen wieder steigen. Während eine DDD für Kleinkinder bis 4 Jahren zwischen 0,61 und 0,67 DM kostet, sind es in der Altersklasse der 30- bis

Abbildung 7

Kosten einer Tagesdosis nach Alter und Geschlecht – 1996

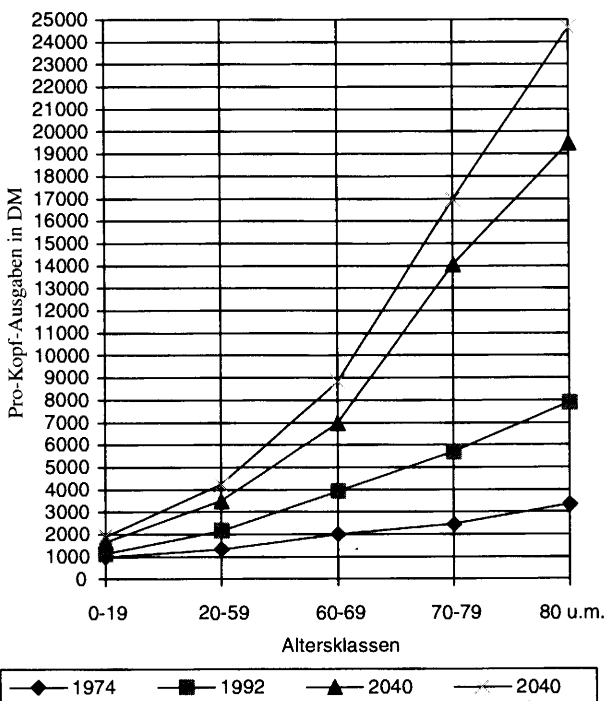


Quelle: Wissenschaftliches Institut der AOK (1997)
Eigene Berechnungen

[508]) Vgl. Klauber, J. / Schröder, H. / Selke, G. W. (1996), S. 499.

Abbildung 8

Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgabenprofile in der GKV – Männer und Frauen (alte Bundesländer)



Ohne Verwaltungskosten

Quelle: Prognos AG (1995): S. 124 und 126
Eigene Darstellung

34jährigen 1,37 DM bei Frauen und 1,68 DM bei Männern. Eine durchschnittliche DDD für eine 85- bis 89jährige GKV-Versicherte kostet 0,93 DM und für einen gleichaltrigen männlichen Versicherten 1,08 DM. Im Gesamtdurchschnitt kostet jede DDD für einen Mann 1,26 DM und für eine Frau 1,08 DM.

2.1.2.4 Anstieg der Ausgabenprofile im Zeitablauf

Die in den Abbildungen 1 und 2 dargestellten Pro-Kopf-Ausgabenprofile zeigen, wie bereits erwähnt, ein Ansteigen der Pro-Kopf-Ausgaben mit zunehmendem Alter. Betrachtet man die Entwicklung der Ausgabenproflie über die Zeit, so ist festzustellen, daß der Anstieg der Gesundheitskosten mit zunehmendem Alter stärker ist.[509]) Betrugen die Leistungsausgaben je Mitglied in der Allgemeinen Krankenversicherung (AKV) 1970 763 DM und für ein Mitglied in der Krankenversicherung der Rentner (KVdR) 821 DM, waren es 1992 in der AKV 3 485 DM und in der KVdR 6 250 DM. Das heißt, die Ausgaben in der AKV sind im betrachteten Zeitraum jährlich um 7,1 v.H. gestiegen, während sie in der KVdR um 9,6 v.H. p.a. zunahmen.[510]) Auf die Abbildungen 1 und 2 bezogen bedeutet dieser Sachverhalt eine „Versteilerung" der dargestellten Kurvenverläufe.[511]) Abbildung 8 illustriert diesen Sachverhalt anhand der Angaben des Prognos '95-Gutachtens für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger zur Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgabenprofile in der GKV.[512]) Diese Prognose berücksichtigt die Entwicklung der Bevölkerung, Strukturverschiebungen innerhalb der Bevölkerung, die Inflationsrate, die Pro-Kopf-Ausgabenrelation im Ausgangsjahr sowie die Zuwachsraten altersbedingter Durchschnittsausgaben. Neben den Ausgabenprofilen für die Jahre 1974 und 1992 sind auch die Vorhersagen von Prognos für die obere und untere Variante des Gutachtens für das Jahr 2040 dargestellt. Die fünf Altersklassen wurden so gewählt, daß sie hinsichtlich ihrer Ausgabenintensität homogen sind. Prognos ging für das '95-Gutachten davon aus, daß der Anstieg des Pro-Kopf-Ausgabenprofils in Zukunft weiter zunimmt.

In Abbildung 9 ist die Entwicklung des Verhältnisses von KVdR- und AKV-Ausgaben für die gesamten Leistungsausgaben sowie für die Ausgabenbereiche „Krankenhaus", „Arzneimittel" und „Ärztliche Behandlung", die zusammen fast zwei Drittel der gesamten Leistungsausgaben ausmachen, seit 1985 dargestellt. So hat sich die Relation für die gesamten Leistungsausgaben von 1985 (2,29) bis 1994 (2,57) mit Ausnahme des Jahres 1989 kontinuierlich erhöht. In den Jahren 1995 und 1996 ging sie auf 2,49 zurück.[513]) Damit hat sich diese Relation von 1985 bis 1996 um durchschnittlich 0,76 v.H. pro Jahr erhöht. Generell ist jedoch anzumerken, daß das Verhältnis von KVdR- zu AKV-Ausgaben nur als sehr grober Indikator für die altersspezifische Inanspruchnahme von Leistungen verwendet werden kann, insbesondere für Vergleiche im Zeitablauf. Man denke allein an Veränderungen des Rentenzugangsalters, die für das Verhältnis von Bedeutung sind.

Aufschluß über die Ursachen für den Anstieg des Ausgabenprofils über die Zeit gibt eine Betrachtung der einzelnen Leistungsbereiche. Die Relation der Ausgaben im Bereich der ärztlichen Behandlung ist seit 1985 annähernd konstant geblieben und scheidet damit als Ursache für diesen Sachverhalt aus. Erstaunlich ist, daß die Relation im Bereich der Arzneimittel im gesamten Zeitraum fast kontinuierlich gesunken ist und damit keine „Versteilerung", sondern eine Abflachung des Arzneimittelausgabenprofiles stattfand. Ein solcher Rückgang kann im Prinzip auf drei verschiedenen Anpassungen beruhen:[514])

[509]) Dieser Sachverhalt entspricht einem Anstieg der Kurve, die das Ausgabenprofil darstellt, und nicht einer Bewegung auf der Kurve. In der neueren Literatur wird auch von „Versteilerung" gesprochen.

[510]) Vgl. Glaeske, G. (1997), S. 24f. oder Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996), S. 406.

[511]) Eine „Versteilerung" kann sich auch durch einen Rückgang der Ausgaben für AKV-Mitglieder, bei einem gleichbleibendem Ausgabenniveau für KVdR-Mitglieder ergeben.

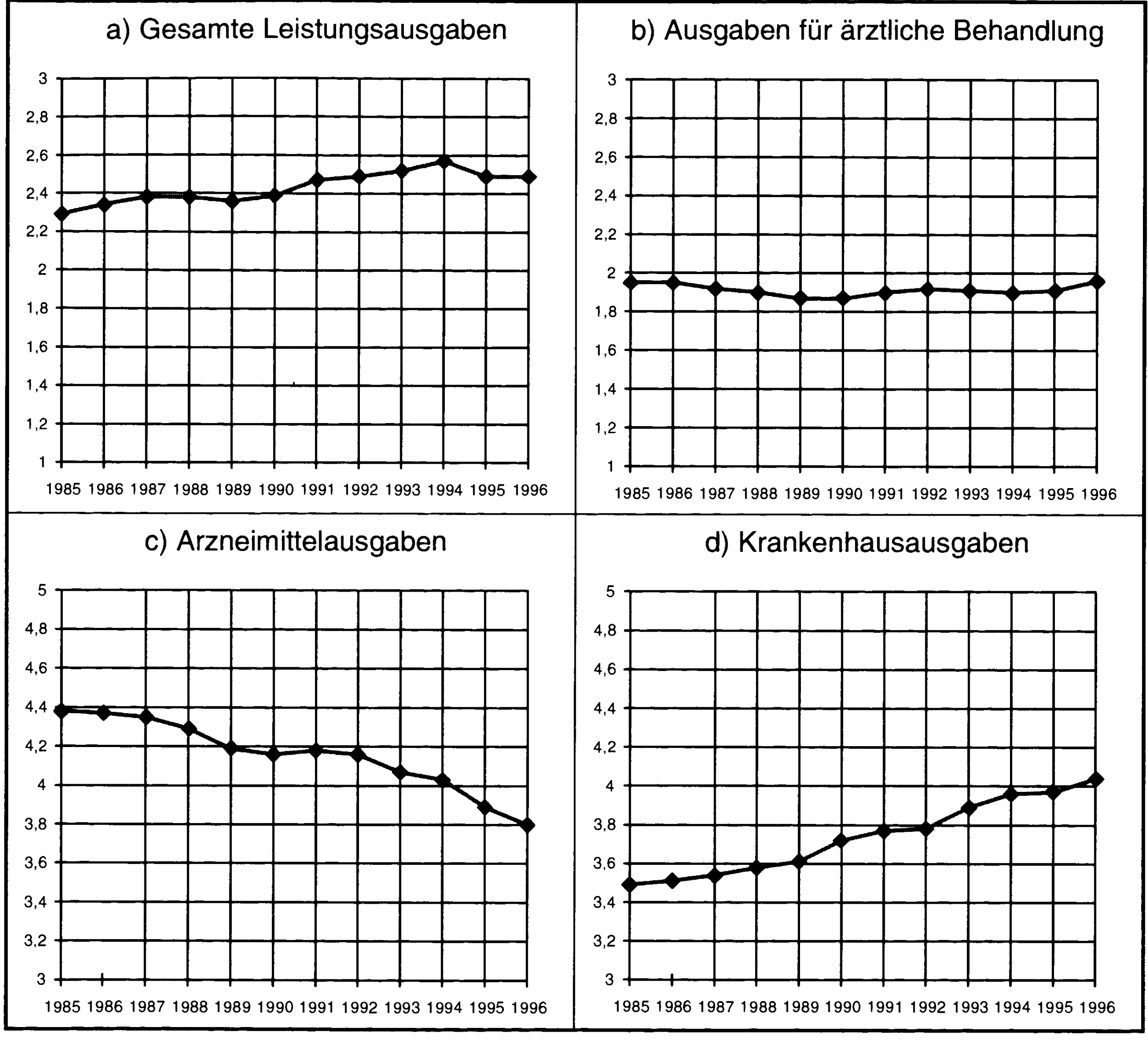
[512]) Vgl. Prognos AG (1995), S. 121 ff.

[513]) Eine Ursache hierfür könnte laut Glaeske der Übergang des KVdR-Finanzausgleichs in den Risikostrukturausgleich sein, da bis einschließlich 1994 kassenspezifisch ein ökonomisches Interesse bestand, die Leistungsausgaben dem Bereich der KVdR zuzuschreiben, da diese GKV-weit ausgeglichen wurden. Vgl. Glaeske, G. (1997), S. 36.

[514]) Vgl. Glaeske, G. (1997), S. 41 ff.

Abbildung 9

Relation der Leistungsausgaben je Versicherten zwischen KVdR und AKV – alte Bundesländer



Quelle: Glaeske, G. (1997), S. 34ff. und Anhang

1. Die Arzneimittelausgaben für AKV-Versicherte sind stärker gestiegen als für KVdR-Versicherte. Dies war z. B. 1995 der Fall, als die Ausgabensteigerung in der AKV 9,1 v. H. betrug und in der KVdR 5,2 v. H.

2. Infolge des Gesundheitsstrukturgesetzes sind die Arzneimittelausgaben für die KVdR-Versicherten mit –20,8 v. H. stärker zurückgegangen als in der AKV mit –19 v. H.

3. Die Arzneimittelausgaben für AKV-Versicherte sind gestiegen und die der KVdR-Versicherten zurückgegangen, was 1989 der Fall war (AKV +0,6 v. H., KVdR –1,8 v. H.).

Es kann vermutet werden, daß sich diese Abflachung auch in Zukunft durch die mit dem 2. GKV-Neuordnungsgesetz verabschiedeten Zuzahlungserhöhungen im Arzneimittelbereich fortsetzen wird. Durch die linearen Zuzahlungserhöhungen werden in erster Linie ältere Menschen belastet, da mit zunehmendem Alter auch die Inanspruchnahme von medikamentösen Therapien steigt.[515]) So muß ein 75- bis 80jähriger ca. das Dreifache an Zuzahlungen leisten als ein 45- bis 50jähriger. Allerdings kommt für Ältere auch häufiger die Härtefall- und Chronikerregel zum Tragen, die zu einer Entlastung der betreffenden Personengruppen führt, so daß eine eindeutige Aussage nicht möglich ist. Höhere finanzielle Belastungen werden zu einem Rückgang der Arzneimittelinanspruchnahme älterer Versicherter führen.

Bei den Krankenhausausgaben, die für sich genommen ein Drittel der gesamten Leistungsausgaben

[515]) Vgl. Glaeske, G. (1997), S. 42f.

ausmachen, zeigt sich ein deutlicher Anstieg des Ausgabenprofiles. 1985 wurde für einen KVdR-Versicherten mit 1 371,39 DM das 3,5-fache von dem ausgegeben, was für einen AKV-Versicherten (392,61 DM) bezahlt wurde. 1996 lag die Relation bereits über 4. In diesem Zeitraum lag die jährliche Steigerungsrate für AKV-Versicherte bei 4,7 v. H., für KVdR-Versicherte aber bei 6,1 v. H. Offensichtlich ist damit der Krankenhausbereich für den Anstieg bei den gesamten Leistungsausgaben verantwortlich. Der gegenläufige Effekt im Bereich der Arzneimittelausgaben reichte für eine vollständige Kompensation nicht aus.

Tabelle 4

Zusammenhang von Sterbealter und Krankenhaustagen in den letzten zwei Lebensjahren

Sterbealter	50	60	70	80	90
Krankenhaustage in den letzten zwei Lebensjahren	54	53	48	43	29

Quelle: Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1996), S. 101

2.1.2.5 Auswirkung von überproportionalen Kosten vor dem Tode auf die altersspezifischen Kostenprofile

Der Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen greift in seinem Sondergutachten von 1996 die These auf, daß die Auswirkungen der steigenden Lebenserwartung auf die Entwicklung der Gesundheitskosten überschätzt wird. Vielmehr sei der steigende Anteil von Personen, die kurz vor ihrem Tod stehen würden, für den Kostenanstieg im Alter verantwortlich, „... da Menschen in ihrem letzten Lebensjahr deutlich mehr Leistungen in Anspruch nehmen (würden) als gleichaltrige nichtversterbende Personen". [516]) Dabei sei „... nicht nur das Verhältnis zwischen Versterbenden und Nicht-Versterbenden pro Altersgruppe ein relevanter Einflußfaktor ..., sondern auch die mit dem Alter variierenden Kosten innerhalb der beiden Gruppen. Insbesondere betrifft dies die mit dem Alter deutlich zurückgehenden Kosten für die Versterbenden in ihrem letzten Lebensjahr." [517]) Der Sachverständigenrat untermauert seine These mit der Auswertung eines repräsentativen Stichprobenpanels von Versicherten einer Ersatzkrankenkasse aus den Jahren 1991 bis 1995.[518]) Dabei wurde festgestellt, daß die Zeit, die ein Versterbender in den letzten zwei Lebensjahren vor dem Tod im Krankenhaus verbracht hat, mit zunehmendem Sterbealter zurückging.[519]) Die Daten hierzu sind in Tabelle 4 wiedergegeben. Demgegenüber bleiben die durchschnittlichen Krankenhaustage von Nicht-Versterbenden deutlich unter diesen Werten.

Für diese Entwicklung sind laut Sachverständigenrat die Häufigkeit, mit der stationäre Leistungen von versterbenden Personen in Anspruch genommen werden, und die Intensität, mit der dies geschieht, verantwortlich. Die Zahl der Versterbenden unter 65 Jahren mit mindestens einem stationären Aufenthalt ist 7 bis 8 mal so hoch wie die Zahl der Nicht-Versterbenden im gleichen Alter. Dieses Verhältnis nimmt mit zunehmendem Alter ab. Im Alter von 70 Jahren liegt es bei ca. 5; im Alter von 80 Jahren bei ca. 4 und im Alter von 90 Jahren bei ca. 3.[520]) Das heißt also, daß die Inanspruchnahme stationärer Leistungen von Versterbenden mit zunehmendem Alter relativ zurückgeht. Die durchschnittliche Gesamtaufenthaltsdauer von Versterbenden in Krankenhäusern fällt ab einem Alter von 40 Jahren. Dort beträgt sie 120 Tage in den letzten zwei Lebensjahren. Bei 70jährigen sind es noch ca. 75 Tage und bei 90jährigen ca. 55 Tage.[521]) Er wäre zu prüfen, ob die Einführung der Pflegeversicherung und – nach einem Ausbau – die Finanzierung von Hospizleistungen durch die GKV ausgabensenkende Wirkungen haben.

Eine naheliegende Schlußfolgerung aus diesen Zusammenhängen wäre, daß durch die steigende Lebenserwartung die Ausgaben für Gesundheitsleistungen zurückgehen, da immer mehr Menschen in einem höheren Alter und damit mit geringeren Kosten sterben würden. Bei dieser Argumentation muß allerdings berücksichtigt werden, daß durch die höhere Lebenserwartung sich die Besetzungszahlen der einzelnen Altersklassen ändern und das Sterberisiko mit zunehmendem Alter stark ansteigt. So hat eine 85jährige Frau ein mehr als 10mal so hohes Sterberisiko wie eine 65jährige Frau. Die höhere Zahl der Versterbenden in den höheren Altersklassen könnte die geringeren Kosten vor dem Tode, die im höheren Alter entstehen, ausgleichen. Zwar fallen für eine Person, die mit 85 Jahren stirbt, geringere Kosten vor dem Tode an, als wenn sie mit 65 Jahren stirbt. Dafür verursacht sie über einen Zeitraum von 20 Jahren weitere, mit jedem Jahr steigende Gesundheitskosten.[522]) Damit gibt es bei einer Erhöhung der Lebenserwartung eine Reihe von gegenläufigen Effekten. Eine generelle Aussage über eine kostensteigernde oder kostensenkende Wirkung bei einer steigenden Lebenserwartung ist somit nicht möglich.

Trotz aller Differenzierungen dürfte der demographische Wandel insgesamt eine ausgabensteigernde Wirkung haben, die allerdings im Vergleich zu anderen Einflußfaktoren weit überschätzt wird.

516) Vgl. Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1996), S. 100.
517) Ebenda.
518) Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, haben Zweifel, P. / Felderer, S. / Meier, M. (1996) anhand eines ökonometrischen Modells gezeigt, daß die Gesundheitsausgaben nur mit der verbleibenden Restlebenszeit signifikant korrelieren.
519) Aufgrund der vorhandenen Datenstruktur konnten ambulante Kosten und Pflegekosten bei dieser Untersuchung nicht berücksichtigt werden.
520) Vgl. Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1996), S. 102f.
521) Ebenda.
522) Vgl. Abbildung 1 und 2.

2.1.3 Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Einnahmen in der gesetzlichen Krankenversicherung

Die Einnahmen in der gesetzlichen Krankenversicherung resultieren aus den Beitragszahlungen der erwerbstätigen Mitglieder in der GKV und den Beitragszahlungen der Rentner. Die Einnahmen werden in der Regel einkommensproportional bis zur Beitragsbemessungsgrenze erhoben. Die Pro-Kopf-Beitragszahlungen der Rentner liegen deutlich unter denen der erwerbstätigen Mitglieder. 1996 wurden von einem erwerbstätigen Mitglied durchschnittlich 5 335 DM an Beiträgen bezahlt, während ein Rentner nur 2 841 DM durchschnittlich bezahlte. Durch den demographischen Wandel verschiebt sich das Verhältnis von erwerbstätigen Beitragszahlern und Rentnern. Einerseits nimmt die Zahl der Rentner in der GKV zu, andererseits sinkt aufgrund der zurückgehenden Geburtenzahlen die Zahl der Erwerbstätigen.[523]) Dadurch wird sich das Verhältnis von Rentnern zu erwerbstätigen Mitgliedern von ca. 0,4 im Jahr 1993 auf über 0,8 im Jahr 2030 mehr als verdoppeln,[524]) mit der Konsequenz, daß die Einnahmen in der GKV sinken werden. Allerdings wird dieser Effekt durch eine Berechnung, bei der die Zahl der Erwerbstätigen nur in Abhängigkeit von der Entwicklung der Geburtenzahlen fortgeschrieben wird, überzeichnet, da von unveränderter Erwerbsbeteiligung ausgegangen wird. Das Ausmaß dieses Einnahmerückgangs ist aber schwer abzuschätzen, da es von vielen Einflußfaktoren, wie z. B. der Erwerbsquote, dem Lohnniveau, der Ausbildungszeit von Jugendlichen, der Rentenhöhe oder dem Renteneintrittsalter abhängt.[525]) Vernachlässigt man aber diese Faktoren und unterstellt konstante beitragspflichtige Einnahmen pro Mitglied und pro Rentner, kann der Einfluß des rein demographischen Effektes auf die Einnahmen der GKV projiziert werden. In Abbildung 10 ist eine solche Modellberechnung, unter den Annahmen der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung, dargestellt. Dabei wird unterstellt, daß ein konstanter Anteil der 60jährigen und älteren in der KVdR versichert ist. Die Zahl der Mitglieder in der AKV wird als fester Anteil der Bevölkerung zwischen 20 und unter 60 Jahren ermittelt.

Unter den beschriebenen Annahmen steigen die gesamten Einnahmen in der GKV bis ca. 2010 an, bevor sie deutlich unter das Ausgangsniveau von 1995 zurückgehen. Die höhere Nettozuwanderung in der Variante 3 führt durchgängig zu höheren Einnahmen in der GKV. Dies beruht auf der – allerdings realitätsfernen – Annahme, daß die Zuwanderer die gleichen durchschnittlichen Einkommen erzielen, wie die einheimische Bevölkerung.

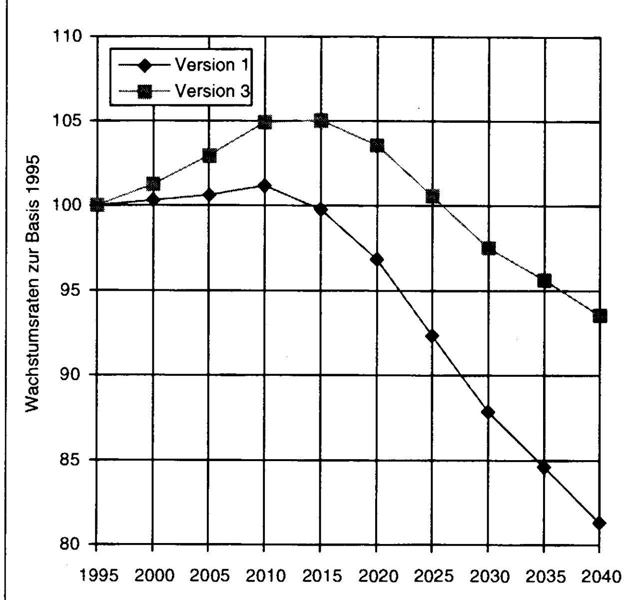
[523]) Dies gilt natürlich nur unter der Annahme einer unveränderten Erwerbsbeteiligung. Auswirkungen auf die Einnahmen haben auch die Ausdehnung von sozialversicherungsfreien Beschäftigungsverhältnissen und Änderungen in der Beitragsbemessungsgrundlage. Von diesen Faktoren wird ebenfalls abstrahiert.

[524]) Vgl. Knappe, E. / Rachold, U. (1997), S. 101 f.

[525]) Eine Zunahme der Erwerbsbeteiligung der Frauen könnte zu höheren Beitragseinnahmen führen. Dies gilt allerdings nur, wenn damit auch das gesamte Arbeitsvolumen zunimmt und keine Reduzierung des Arbeitsvolumens von Männern stattfindet. Vgl. Busch, S. / Pfaff, A. B. / Rindsfüßer, C. (1996), S. 31 f.

Abbildung 10

Auswirkungen des rein demographischen Effektes auf die Einnahmenentwicklung in der GKV



Quelle: Erbsland, M. (1995), S. 22

2.1.4 Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Beitragssatz der gesetzlichen Krankenversicherung

Da in der gesetzlichen Krankenversicherung das Umlageverfahren angewandt wird, müssen in jeder Periode die Einnahmen so bemessen werden, daß sie ausreichen, um die Ausgaben zu decken.[526]) Die Einnahmen setzen sich aus den Beitragszahlungen der versicherungspflichtigen Erwerbstätigen und den Beitragszahlungen der Rentner zusammen. Formal ergibt sich für die Einnahmen eines Jahres folgende Gleichung:[527])

(1) $E = b \cdot (Lz \cdot L + Rz \cdot R)$

mit: E = Einnahmen
b = Beitragssatz
Lz = Zahl der erwerbstätigen Beitragszahler
L = durchschnittliches beitragspflichtiges Arbeitseinkommen
Rz = Zahl der Rentner
R = Durchschnittsrente

Die Ausgaben setzten sich analog aus den Ausgaben für Erwerbstätige und den Ausgaben für Rentner zusammen. Die Ausgabengleichung lautet:

(2) $A = Al \cdot Lz + Ar \cdot Rz$

mit: A = Ausgaben
Al = durchschnittliche Ausgaben je erwerbstätigen Beitragszahler (einschließlich der Ausgaben für Familienmitglieder)
Ar = durchschnittliche Ausgaben für Rentner

[526]) Von sonstigen Zuschüssen, Rücklagen und Defiziten wird abstrahiert.

[527]) Vgl. Schmähl, W. (1983) S. 112ff. und Knappe, E. (1995), S. 13.

Da im Umlageverfahren sich Einnahmen und Ausgaben ausgleichen müssen, gilt:

(3) $E = A$

Dabei ist der Beitragssatz die Variabele, die den Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben herstellt. Setzt man die Gleichungen (1) und (2) in Gleichung (3) ein und löst nach dem Beitragssatz (b) auf, erhält man die Bestimmungsfaktoren für den Beitragssatz.

(4) $b = \frac{Al \cdot Lz + Ar \cdot Rz}{L \cdot Lz + R \cdot Rz}$ bzw.[528]) $+(5) b = \frac{Al}{L} \cdot \frac{1 + \frac{Ar}{Al} \cdot \frac{Rz}{Lz}}{1 + \frac{R}{L} \cdot \frac{Rz}{Lz}}$

Demnach steigt der Beitragssatz, wenn die Ausgaben der erwerbstätigen Beitragszahler schneller steigen als deren beitragspflichtiges Einkommen, also wenn der Quotient Al/L in Gleichung (5) steigt. Diese Relation wird z. B. durch den technischen Fortschritt oder das Wirtschaftswachstum bestimmt. Eine *direkte* demographisch bedingte Beitragssatzsteigerung entsteht, wenn das Verhältnis von Rentnern zu erwerbstätigen Beitragszahlern – also der Rentnerquotient (Rz/Lz) – steigt.[529]) Eine Erhöhung des Rentnerquotienten führt in der gesetzlichen Krankenversicherung zu einer geringeren Erhöhung des Beitragssatzes als in der gesetzlichen Rentenversicherung, da Rentner im Gegensatz zur gesetzlichen Rentenversicherung Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung entrichten. Auch wenn die Beitragszahlungen der Rentner zur Zeit weniger als die Hälfte der Ausgaben für diese Versichertengruppe decken – 1997 hatte die Krankenversicherung der Rentner 44,7 Mrd. DM Einnahmen, aber 100,2 Mrd. DM Leistungsausgaben – wird das Beitragssatzniveau durch die Beitragszahlungen der Rentner gemildert.

Indirekt wirkt der demographische Wandel auf die *Ausgabenstruktur* und auf die *Einnahmestruktur* in der gesetzlichen Krankenversicherung. Die *Ausgabenstruktur* wird dadurch beeinflußt, daß die Pro-Kopf-Ausgabenrelation von Rentnern zu beitragspflichtigen Mitgliedern (Ar/Al) im demographischen Wandel sich zugunsten der Rentner verschiebt, also der Anteil der Personen mit höheren Ausgaben in der gesetzlichen Krankenversicherung größer wird. Der indirekte Effekt auf die *Einnahmestruktur* kommt durch die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die gesetzliche Rentenversicherung zustande. Die mit dem Rentenreformgesetz 1992 eingeführte Rentenanpassung nach dem Nettolohnprinzip führt zu einem Sinken des Verhältnisses von durchschnittlicher Rentenhöhe zu beitragspflichtigem Einkommen (R/L). Steigen in Periode 1 aufgrund der höheren Lebenserwartung c. p. die Rentenzahlungen und damit die Beitragssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung, führt dies zu einer Senkung der Nettolöhne. In Periode 2 müssen dann aufgrund der Nettolohnanpassung die Renten gekürzt werden. Da die Bruttolöhne gleich bleiben, die Renten aber sinken, sinkt auch R/L. Das Verhältnis R/L entspricht dem Bruttorentenniveau. Die geplante Absenkung des Nettorentenniveaus von 70 v. H. auf 64 v. H., mit dem auch R/L sinken würde, würde damit zu einem weiteren Ansteigen des Beitragssatzes in der gesetzlichen Krankenversicherung führen.[530])

Setzt man in Gleichung (5) folgende Werte für 1992 ein:

- Durchschnittliche Ausgaben pro Familienangehörigen (Al) 3 485,00 DM
- Durchschnittliche Ausgaben für Rentner (Ar) 6 250,00 DM
- Durchschnittseinkommen der erwerbstätigen Mitglieder (L) 37 713,50 DM
- Verhältnis von Rentnern zu erwerbstätigen Mitgliedern (Rz/Lz) 0,40
- Durchschnittliches Rentenniveau (R/L) 0,48

erhält man als Beitragssatz für 1992:

(6) $b = \frac{Al}{L} \cdot \frac{1 + \frac{Ar}{Al} \cdot \frac{Rz}{Lz}}{1 + \frac{R}{L} \cdot \frac{Rz}{Lz}} = \frac{3\,485}{37\,713{,}50} \cdot \frac{1 + \frac{6\,250}{3\,485} \cdot 0{,}4}{1 + 0{,}48 \cdot 0{,}4} = 13{,}3\%$

Der tatsächliche Beitragssatz lag 1992 bei 12,7 v. H. Die Differenz erklärt sich durch sonstige Zuschüsse, durch Ungenauigkeiten in der obigen Überschlagsrechnung und das Defizit von ca. 10 Mrd. DM in 1992.[531])

Mit der oben genannten Formel kann der Einfluß des demographischen Faktors auf den Beitragssatz der GKV grob abgeschätzt werden. Eine genaue Untersuchung müßte jedoch von einer feineren Altersdifferenzierung bei der Abschätzung der Ausgaben und Einnahmen für AKV- und KVdR-Mitglieder ausgehen. Auch die Entwicklung der Relation von Pro-Kopf-Ausgaben der Mitglieder zur Grundlohnsumme (Al/L) wäre zu problematisieren. In der Vergangenheit ist diese Relation weitgehend stabil geblieben. Auf der einen Seite sind zwar auch hier die Gesundheitsausgaben überproportional gestiegen, doch wurde dieser Effekt weitgehend neutralisiert durch eine sinkende Zahl der mitversicherten Familienangehörigen. Der Einfachheit halber wurde diese Relation für die Zukunft konstant angenommen. Will man nicht nur den Einfluß des demographischen Wandels, sondern auch weitergehende Bestimmungsgründe für den Beitragssatz erfassen, müssen Faktoren, wie z. B. die Arbeitsmarktentwicklung und der damit verbundene Anteil der Arbeitslosen, berücksichtigt werden.

2.1.4.1 Beitragssatzprognosen unter der Annahme einer konstanten Ausgabenstruktur

Um den rein demographischen Effekt auf den Beitragssatz in der gesetzlichen Krankenversicherung zu ermitteln, wird die Ausgabenstruktur – wie sie in den Abbildungen 1 und 2 dargestellt wurde – als konstant betrachtet. Diese Ausgabenstruktur wird

[528]) Vgl. Knappe, E. (1995), S. 31.

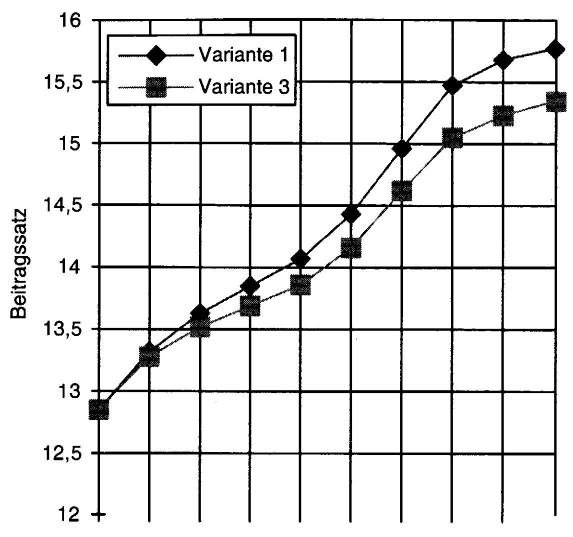
[529]) Zwar steht Rz/Lz im Zähler und im Nenner von Gleichung (5), da aber die durchschnittlichen Ausgaben für Rentner größer sind als für erwerbstätige Beitragszahler [also Ar/Al im Zähler der Gleichung (5) größer 1 ist] und das Verhältnis von Durchschnittsrente zu durchschnittlichem beitragspflichtigem Arbeitseinkommen – also das (Brutto-) Rentenniveau (R/L) – im Nenner von Gleichung (5) immer kleiner 1 ist, muß der Beitragssatz bei einem Anstieg des Rentnerquotienten steigen. Vgl. Schmähl, W. (1983), S. 114f.

[530]) Vgl. Knappe, E. / Rachold, U. (1997), S. 100.

[531]) Vgl. Knappe, E. / Rachold, U. (1997), S. 105f.

Abbildung 11

Rein demographisch bedingte Entwicklung des Beitragssatzes der GKV



Alte Bundesländer.
Quelle: Erbsland, M (1995), S. 20ff.

aber auf die veränderte Bevölkerungsstruktur bezogen. Diese Art der Analyse führt zu Entwicklungen der gesamten GKV-Behandlungsausgaben bzw. der Pro-Kopf-Behandlungsausgaben, wie sie in den Abbildungen 3 und 4 gezeigt werden. Die Entwicklung des Beitragssatzes hängt dabei entscheidend von den Annahmen über die Bevölkerungsentwicklung ab. In Abbildung 11 sind die Beitragssatzprognosen aus einem Aufsatz von Erbsland[532]) – der auch den Abbildungen 3 und 4 zugrunde liegt – abgebildet. Die Ergebnisse variieren mit der verwendeten Variante der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung. Rein demographisch bedingt steigt der Beitragssatz von 12,7 v. H. im Jahr 1995 auf 15,33 v. H. (Variante 3) bzw. auf 15,78 v. H. bei der Variante 1 der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung im Jahr 2040.

Mit Hilfe der Gleichung (5) und den Daten von 1992 kann ebenfalls der Beitragssatz unter der Annahme konstanter Ausgabenprofile berechnet werden. Dabei werden alle Werte von 1992 konstant gelassen und das Verhältnis von Rentnern zu erwerbstätigen Mitgliedern (Rz/Lz) geändert. Für die 1. Variante der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung wird der Wert 0,8192 für 2040 in Gleichung (5) eingesetzt:[533])

$$(7)\ b = \frac{Al}{L} \cdot \frac{1+\frac{Ar}{Al}\cdot\frac{Rz}{Lz}}{1+\frac{R}{L}\cdot\frac{Rz}{Lz}} = \frac{3\,485}{37\,713{,}50} \cdot \frac{1+\frac{6\,250}{3\,485}\cdot 0{,}8192}{1+0{,}48\cdot 0{,}8192} = 16{,}4\,\%$$

Der Beitragssatz würde rein demographisch bedingt auf 16,4 v. H. im Jahr 2040 steigen. Für die 3. Variante müßten für Rz/Lz 0,7489 angesetzt werden, was zu einem Beitragssatz von 15,9 v. H. im Jahr 2040 führt.[534])

[532]) Vgl. Erbsland, M. (1995).
[533]) Vgl. auch Schmähl, W. (1983).
[534]) Vgl. Knappe, E. / Rachold, U. (1997), S. 106.

2.1.4.2 Beitragssatzprognosen unter der Annahme steigender Ausgabenprofile

Die Annahme, daß die Ausgabenstruktur bis 2040 konstant bleibt, ist nicht realistisch. Die Pro-Kopf-Ausgabenrelation von Rentnern zu Mitgliedern ist von 1960 bis 1992 um 164 v. H. gestiegen. 1957 verursachte ein Rentner ca. ein Drittel weniger Ausgaben als ein erwerbstätiges Mitglied. 1970 wurde für Rentner in etwa genau so viel ausgegeben wie für erwerbstätige Mitglieder, und 1995 betrugen die Ausgaben für Rentner bereits das 1,8fache der Ausgaben für erwerbstätige Mitglieder in der GKV. Eine wichtige Ursache für diese Tendenz ist darin zu sehen, daß der medizinisch-technische Fortschritt den älteren Altersgruppen in einem größeren Maße zugute kommt als den Jüngeren. Diese Tatsache schlägt sich im Verhältnis der Ausgaben für Rentner zu den Ausgaben für erwerbstätige Mitglieder nieder (Ar/Al). Geht man davon aus, daß sich die Entwicklung dieses Verhältnisses linear weiterentwickelt, erhält man c. p. für das Jahr 2010 einen Wert von 2,5 und für 2040 3,5.[535]) Dieser kann wiederum in Gleichung (5) eingesetzt und mit den verschiedenen Varianten der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung kombiniert werden. Der Beitragssatz zur gesetzlichen Krankenversicherung würde unter diesen Annahmen bis zum Jahr 2040 auf 24,4 v. H. (Variante 3) bzw. 25,6 v. H. (Variante 1) steigen.[536]) Allerdings überzeichnet eine solche schematische Fortschreibung die Entwicklung bei weitem, wie in Abschnitt 2.1.2 dargestellt wurde, zumal bereits in den Jahren 1996 und 1997 die oben unterstellte Entwickung nicht zutreffend war. Ob es sich dabei bereits um eine Trendänderung handelt, bleibt abzuwarten.

2.1.4.3 Prognose der Beitragssatzentwicklung unter Einschluß der Reformpolitik

In den Prognos-Gutachten für den Verband Deutscher Rentenversicherungsträger über die Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung von 1995 und 1998 werden auch die Entwicklung in der gesetzlichen Krankenversicherung untersucht. Die Prognos AG sieht in ihrem Gutachten von 1995 für das Jahr 2040 einen Beitragssatz von 16 v. H. (oberes Szenario) bzw., 16,1 v. H. (unteres Szenario). Im Gutachten von 1998 liegen die Werte bei 15,4 v. H. bis 15,9 v. H. Dabei geht Prognos davon aus, daß die im SGB V verankerte einnahmenorientierte Ausgabenpolitik von der Politik auch durchgesetzt wird. *„Ansonsten wären durchaus auch Ausgabenszenarien denkbar, die deutlich höhere GKV-Beitragssätze als in unseren Berechnungen unterstellt zur Folge hätten."*[537]) Für die Kernfrage der Gutachten, nämlich die Beschreibung der Entwicklung des Beitragssatzes in der GRV, bedarf es aber einer „realistischen" Einschätzung der Entwicklung in den anderen Sozialversicherungssystemen. Insofern wird der Beitragssatz zur GKV im Prognos-Modell nur zu einem Teil endogen bestimmt. Es fließen auch politische Verhaltensannahmen in die Analyse ein.

[535]) Vgl. Knappe (1995), S. 17ff. und Knappe, E. / Rachold, U. (1997), S. 109ff.
[536]) Vgl. Knappe, E. / Rachold, U. (1997), S. 111.
[537]) Vgl. Prognos AG (1995), S. 130. Siehe auch Prognos AG (1998), S. 83ff.

Offensichtlich geht Prognos davon aus, daß beitragssenkende Maßnahmen vor allem bei älteren Patienten ansetzen. Während in der oberen Variante des '95-Gutachtens Ausgabensteigerungsraten für über 80jährige von 2,2 v. H. pro Jahr für den Zeitraum 1992 bis 2040 angenommen wurden (in der unteren Variante sind es 1,9 v. H.), sind es im '98-Gutachten für den Zeitraum 1995 bis 2040 1,6 v. H. (obere Variante) bzw. 0,9 v. H. (untere Variante) pro Jahr. Insgesamt geht Prognos im '98-Gutachten im oberen Szenario von einem deutlich geringeren Anstieg der Pro-Kopf-Ausgabenkurve im Zeitablauf bis 2040 aus als im '95-Gutachten. Für das untere Szenario wird im '98-Gutachten sogar die Annahme einer konstanten Ausgabensteigerung pro Kopf für alle Altersgruppen gemacht. Dies bedeutet, daß die Pro-Kopf-Ausgabenkurve sich im Zeitablauf parallel verschiebt, also nicht steiler wird.

2.2 Private Krankenversicherung

2.2.1 Die Ausgabenstruktur und Ausgabenentwicklung der PKV im Vergleich zur GKV

Die Ausgabenstruktur und die Entwicklung in der PKV sind der in der GKV ähnlich. Abbildung 12 zeigt die Pro-Kopf-Gesamtprofile in der PKV nach der Wagnisstatistik für 1995.[538]) Für das Gesamtprofil der Männer

[538]) Der Wagnisstatistik liegen die Rechnungsbeträge für die einzelnen Leistungsarten zugrunde. Selbstbehalte gehen in diese Statistik nicht ein.

Abbildung 12

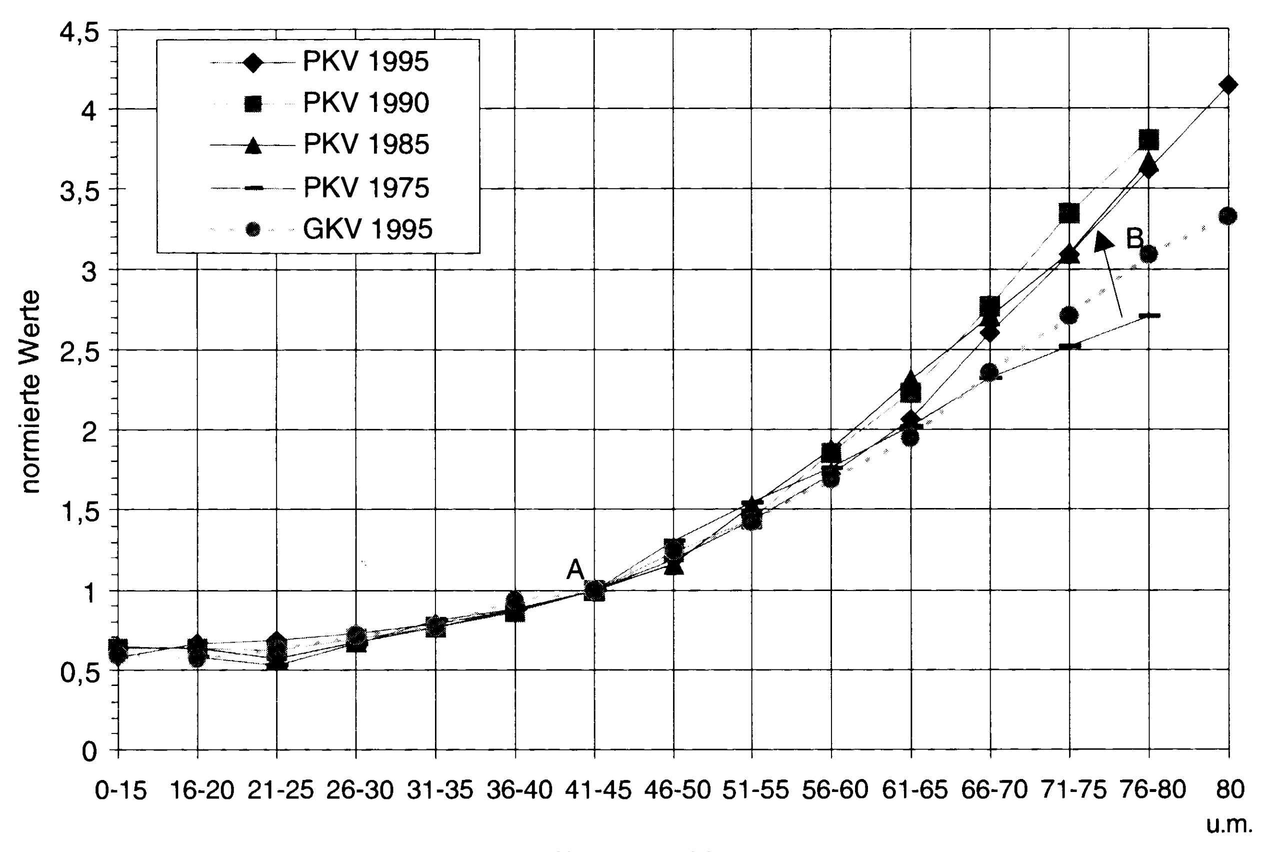
Pro-Kopf-Gesamtprofile in der PKV nach der Wagnisstatistik – 1995



Quelle des Datenmaterials: Verband der Privaten Krankenversicherung

Abbildung 13

Entwicklung der normierten Pro-Kopf-Profile in der PKV – Männer



Normierung auf die Altersgruppe der 41- bis 45jährigen.
Quelle des Datenmaterials: Verband der Privaten Krankenversicherung. Eigene Berechnungen

ist die Zusammensetzung der Gesamtausgaben nach den Ausgabenarten: sämtliche stationäre Leistungen, sämtliche übrige ambulante Leistungen, Arzneien und Verbandmittel sowie Zahnbehandlung und -ersatz dargestellt. Für sämtliche stationären Leistungen, Arzneien und Verbandmitttel sowie sämtliche übrigen ambulanten Leistungen steigen die Ausgaben bei Männern und Frauen in der PKV genauso wie in der GKV mit zunehmendem Alter an. Bei den Zahnbehandlungen und dem Zahnersatz ist ebenfalls wie in der GKV ein Rückgang der Ausgaben ab etwa dem 60. Lebensjahr zu erkennen.[539]) Die Gesamtprofile zeigen in der PKV ähnliche alterspezifische Ausgabenunterschiede wie in der GKV (vgl. die gestrichelte Linie in Abbildung 12).[540]) Zwar ist davon auszugehen, daß in der PKV tendenziell bessere Risiken versichert werden, die Abweichungen in der absoluten Höhe der Ausgabenprofile dürften in erster Linie in den unterschiedlichen Leistungskatalogen begründet sein.[541]) Die gesamten Versicherungsleistungen stiegen in der PKV von 1995 auf 1996 um 8,33 v. H.[542])

Die Frage, ob es auch in der PKV eine „Versteilerungstendenz" der Pro-Kopf-Ausgabenprofile gibt, ist nicht eindeutig zu beantworten. Abbildung 13 zeigt, wie sich die auf die Altersgruppe der 41- bis 45jährigen normierten Ausgabenprofile für Männer im Zeitraum von 1975 bis 1995 geändert haben. Eine Linksdrehung der Profile um den Punkt A bedeutet ein Ansteigen des Verhältnisses der Kosten zwischen älteren und jüngeren Menschen über die Zeit. Von 1975 bis 1985 konnte ein deutlicher Anstieg beobachtet werden (Pfeil B).[543]) Von 1985 bis 1990 war der Anstieg nur noch gering. Von 1990 bis 1995 ging der Anstieg der Kurve wieder auf den Anstieg von 1985 zurück. Die Änderungen der Verläufe zwischen 1985 und 1995 sind allerdings gering. Zum Vergleich ist in Abbildung 13 auch das Ausgabenprofil für Männer in der GKV auf die Altersgruppe der 40- bis 44jährigen normiert worden.[544]) Auch hier zeigt sich der geringere Anstieg des GKV-Profiles gegenüber der PKV-Profile von 1995, aber auch von 1990 und 1985. Bei den dargestellten Profilen ist zu beachten, daß die Daten für die Altersgruppen

539) Vgl. hierzu auch Abbildung 5.

540) Vgl. Abbildung 1.

541) Vgl. hierzu auch Busch, S. / Pfaff, A.B. / Rindsfüßer, C. (1996), S. 52ff.

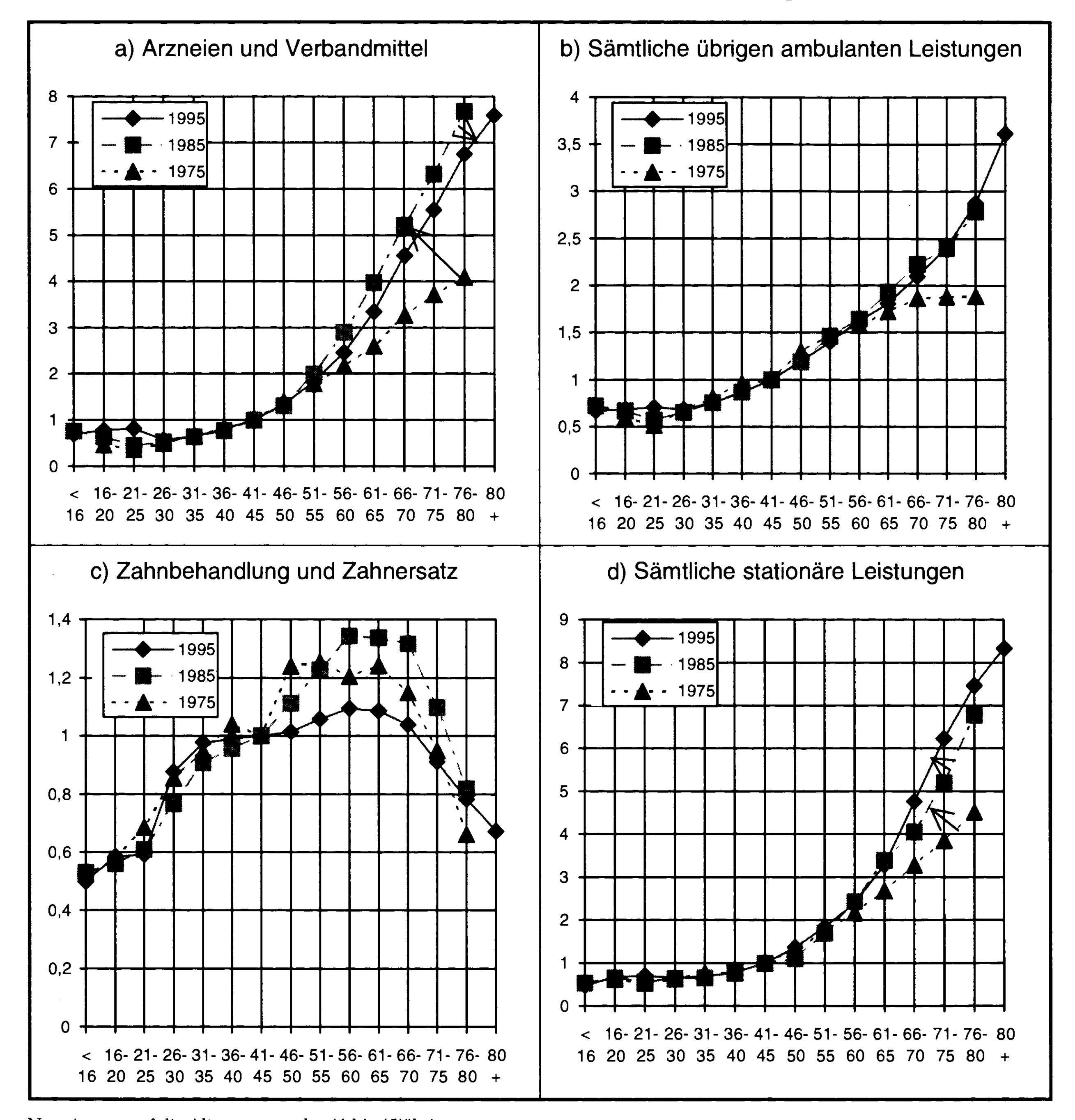
542) Vgl. Verband der privaten Krankenversicherung (1997), S. 42.

543) Einen Versteilerungseffekt von 1972 bis 1992 hat auch Wasem (1996a), S. 131f. festgestellt. Dieser würde auch mit steigendem Alter zunehmen.

544) Die Ungenauigkeit aufgrund der unterschiedlichen Altersgruppeneinteilung um ein Jahr zwischen PKV und GKV-Daten dürfte gering sein.

Abbildung 14

Entwicklung der normierten Pro-Kopf-Profile in der PKV nach Leistungsarten für Männer



Normierung auf die Altersgruppe der 41 bis 45jährigen.

Quelle: Verband der Privaten Krankenversicherung (1996)

über 80 Jahre erst ab 1995 gesondert ausgewiesen werden. Insofern können sich hier in der Darstellung einige Verzerrungen ergeben.

Um die Ursachen für die Verschiebung der Gesamtprofile zu ermitteln, muß die Entwicklung in den einzelnen Ausgabenarten betrachtet werden. Abbildung 14 zeigt diese Entwicklung anhand der normierten Werte für die Jahre 1975, 1985 und 1995 für Männer. Bei den sämtlichen übrigen ambulanten Leistungen ist es zwischen 1987 und 1985 zu signifikanten Änderungen im Profil für die über 60jährigen gekommen. Nach 1985 ergab sich keine Änderung im Profil. Das Profil für „Sämtliche stationären Leistungen" ist über den gesamten Betrachtungszeitraum steiler geworden. Dagegen ist auch in der PKV eine Abflachung der Pro-Kopf-Ausgabenprofile im Bereich der Arzneimittel zu beobachten. Versteilerte sich das Profil von 1975 bis 1985 drastisch, flachte es von 1985 bis 1995 wieder etwas ab. Zwar machen die

stationären Leistungen auch in der PKV mit Abstand den größten Ausgabeposten aus,[545]) der Rückgang der Ausgaben für Arzneien und Verbandmittel reichte aber offensichtlich aus, um den Anstieg bei den sämtlichen stationären Ausgaben zu kompensieren. Bei den Zahnbehandlungen und beim Zahnersatz ist vor allem in der Altersgruppe der 41- bis 65jährigen seit 1990 das Ausgabenprofil rückläufig. Diese Ausgabengruppe hat allerdings den geringsten Anteil am Gesamtprofil.

2.2.2 Die Auswirkung des Geburtenrückgangs auf die PKV

Im Gegensatz zur gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) stellt der demographische Wandel, soweit er durch den Geburtenrückgang induziert ist, in der privaten Krankenversicherung (PKV) idealtypisch kein Problem dar, da grundsätzlich eine interpersonelle Umverteilung zwischen den Versicherten (außer zwischen Gesunden und Kranken) nicht beabsichtigt ist. Auf Abweichungen von diesem Prinzip wird später eingegangen. Im Gegensatz zur GKV wird in der PKV zur Finanzierung das Anwartschaftsdeckungsverfahren verwandt, bei dem die Beitragseinnahmen neben der Deckung der Leistungsaufwendungen und der Verwaltungskosten auch zur Bildung einer Rückstellung für künftige Versicherungsleistungen genutzt werden. Während in der GKV – aufgrund des Solidargedankens – sich die Höhe der Beiträge nach dem jeweiligen Einkommen richtet, kommt in der PKV das individuelle lebenslange Äquivalenzprinzip zum Tragen.[546]) Dabei müssen für jeden einzelnen Versicherten die Einnahmen so kalkuliert werden, daß sie die Ausgaben decken. Daraus folgt, daß sich die Kalkulation des Beitrages für einen Versicherten in der PKV an seinem individuellen Risiko zu erkranken, orientiert. In der Praxis werden Versicherte mit gleichem gesundheitlichen Risiko und Leistungsanspuch für die zukünftige Lebenserwartung in eine Versicherungsklasse eingeordnet und entsprechende Durchschnittsbeiträge für die Mitglieder dieser Gruppe ermittelt. Bei den Beiträgen wird unterschieden zwischen dem Nettobeitrag, der so kalkuliert wird, daß der erwartete Kopfschaden[547]) gedeckt wird, und dem Bruttobeitrag, der darüber hinaus noch die anteiligen Kosten des Unternehmens abdeckt und einen Sicherheitszuschlag enthält.

Da mit dem Alter der Bedarf an Gesundheitsleistungen und damit die Ausgaben der Versicherungen für einen Versicherten steigen, müssen Neukunden, die mit höherem Alter in eine PKV eintreten, auch eine höhere Versicherungsprämie zahlen als jüngere Neukunden. Nach dem oben beschriebenen Finanzierungsverfahren müßten auch die Beiträge für Altkunden zur privaten Krankenversicherung mit zunehmendem Alter steigen. Um diese Entwicklung zu vermeiden, werden die Beiträge unter versicherungsmathematischen Grundsätzen so gebildet, daß der Beitrag – unter der Annahme gleichbleibender Verhältnisse – über den gesamten Lebenslauf konstant bleibt. Das heißt, daß in den jungen Jahren eine höhere Prämie erhoben wird als tatsächlich zur Dekkung der in diesen Jahren anfallenden Gesundheitskosten nötig wäre. Dieser sogenannte Sparanteil wird mit einem Zinsatz verzinst, von dem ausgegangen werden kann, daß dieser sicher an den Kapitalmärkten erwirtschaftet werden kann: dem sogenannten rechnungsmäßigen Zinssatz, der gesetzlich vorgeschrieben ist und zur Zeit 3,5 v. H. beträgt. Die über den Lebenslauf angesammelten Sparanteile und die entsprechende Verzinsung bilden zusammen die Alterungsrückstellung, die für die Konstanthaltung der Prämie im Alter wieder aufgelöst wird. Bei Ausscheiden des Versicherten durch Tod oder Kündigung (Storno) wird die Alterungsrückstellung auf die Versichertengemeinschaft übertragen (die sogenannte „Vererbung"). In Abbildung 15 ist dieser Sachverhalt dargestellt. Ein Neukunde tritt mit Alter (A) in eine private Krankenversicherung ein, bei der er einen höheren Beitrag zahlen muß als er nach der statistischen Wahrscheinlichkeit an Ausgaben verursacht. Mit dem überschüssigen Betrag werden die Alterungsrückstellungen gebildet, die mit einem Zinssatz von z. Z. 3,5 v. H. verzinst werden. Ab dem Alter (B) übersteigen seine Pro-Kopf-Ausgaben die Beitragszahlungen, die er leistet. Das entstandene Defizit wird aus den Alterungsrückstellungen gedeckt, die genau so lange ausreichen, bis der privat Versicherte mit Alter (C) stirbt. Dabei kann die Fläche der Alterungsrückstellungen kleiner als die Fläche des Defizits sein, da neben den Zinserträgen auch die Alterungsrückstellungen von Kunden, die durch Tod oder Kündigung aus der privaten Krankenversicherung ausgeschieden sind, zur Deckung des Defizits herangezogen werden. Bis zum Inkrafttreten des GRG wurden privat Krankenversicherte bei Verrentung in der KVdR pflichtversichert. Auch deren Alterungsrückstellungen kamen den verbliebenen PKV-Versicherten zugute. Nach Inkraftreten der GRG, verschärft noch durch das GSG, verbleibt ein größerer Teil der Rentner in der PKV, was unter anderem zu den nach 1989 erforderlichen Prämienanpassungen beigetragen hat.[548])

In der privaten Krankenversicherung wird im Gegensatz zur gesetzlichen Krankenversicherung vom Prinzip her keine interpersonelle Umverteilung durchgeführt. Die durchschnittlichen Ausgaben eines Versicherten über seinen gesamten Lebenslauf werden durch seine Prämien gedeckt. Die Alterungsrückstellungen, die eine intertemporale Umverteilung darstellen, werden durch den Sparbeitrag des Versicherten sowie die entsprechende Verzinsung finanziert. Eine durch Geburtenrückgang schrumpfende Bevölkerung führt allenfalls zu einem Rückgang der kumulierten Alterungsrückstellungen, was aber auf das finanzielle Gleichgewicht in der privaten Krankenversicherung keinen Einfluß hat. Es wäre allenfalls

---

[545]) Vgl. Verband der privaten Krankenversicherung (1997), S. 44 ff.

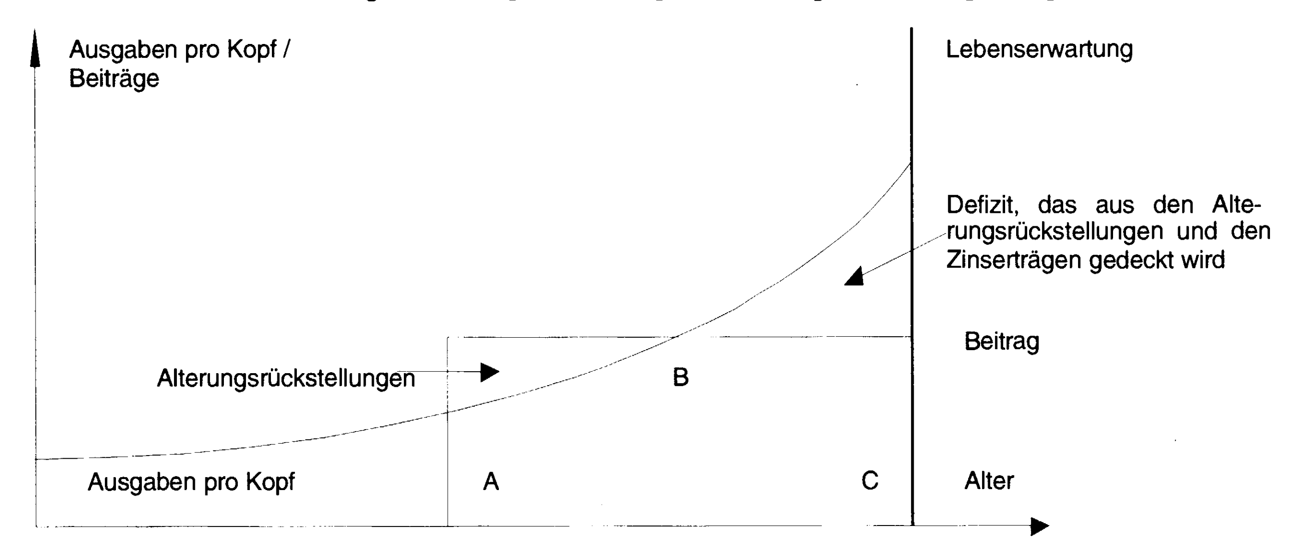
[546]) Zum Kalkulationsverfahren in der PKV, vgl. Unabhängige Expertenkommission (1996), S. 14 f. und S. 59 ff.

[547]) Unter Kopfschaden werden im Versicherungsjargon die Leistungen bezeichnet, die die Versicherung für einen Versicherten aufbringen müssen. Ein rechnungsmäßiger Kopfschaden ist derjenige, den die Versicherung für die Kalkulation der Prämien zugrunde gelegt hat.

[548]) Auch heute sind die Wechselmöglichkeiten älterer Arbeitnehmer von der GKV in die PKV nicht vollständig versperrt: z. B. bei Arbeitslosigkeit oder geringem Einkommen.

Abbildung 15

Zusammenhang von Beiträgen, Alterungsrückstellung und Pro-Kopf-Ausgaben



denkbar, daß bei einer schrumpfenden Bevölkerung die auf dem Kapitalmarkt zu erzielende Rendite der Alterungsrückstellung negativ beeinflußt wird. Die Effekte auf die Beitragsentwicklung dürften allerdings gering sein.

Die Alterungsrückstellungen in der PKV, die 1996 einen Wert von 65,09 Mrd. DM aufwiesen, erzielen in der Realität eine wesentlich höhere Verzinsung als den rechnungsmäßigen Zinssatz von 3,5 v. H. 1993 wurde laut Unabhängiger Expertenkommission von den Versicherungsunternehmen eine durchschnittliche Verzinsung von 7,5 v. H. erzielt.[549]) Die Differenz von – in diesem Fall – 4 Prozentpunkten wird als Überzinsen bezeichnet. Nach § 12 Abs. 1 des Versicherungsaufsichtsgesetzes (VAG) müssen die Überzinsen zu 80 v. H., höchstens jedoch 2,5 v. H. der Summe der Alterungsrückstellung, den Alterungsrückstellungen zugeführt werden.[550]) Dabei kommen 50 v. H. dieser zusätzlichen Alterungsrückstellungen Versicherten über 65 Jahren zugute und die anderen 50 v. H. jüngeren Versicherten. Das tatsächliche Verhältnis von über 65jährigen zu unter 65jährigen liegt im Branchendurchschnitt aber bei 30:70.[551]) Dieser gesetzlich vorgeschriebene Mechanismus führt demnach zu einer – systemfremden – Umverteilung von jüngeren Versicherten zu den Älteren, wodurch sich auch in der PKV der durch den Geburtenrückgang induzierte demographische Wandel auswirkt. Aufgrund des demographischen Wandels wird allerdings erwartet, daß sich der Anteil der älteren Versicherten deutlich erhöht, so daß sich bis zum Jahr 2020 bei den meisten privaten Krankenversicherungsunternehmen ein Verhältnis von 50:50 einstellen wird.

549) Vgl. Unabhängige Expertenkommission (1996), S. 63.
550) Vgl. Verband der privaten Krankenversicherung (1997), S. 54.
551) Vgl. Unabhängige Expertenkommission (1996), S.63f. Dieser Wert kann aber von Unternehmen zu Unternehmen stark variieren, da Versicherungsunternehmen, die erst vor kurzer Zeit gegründet worden sind, in der Regel eher jüngere Personen versichern werden.

2.2.3 Alterskonstante Beiträge, veränderte Rahmenbedingungen und die Auswirkungen auf die Beiträge im Alter

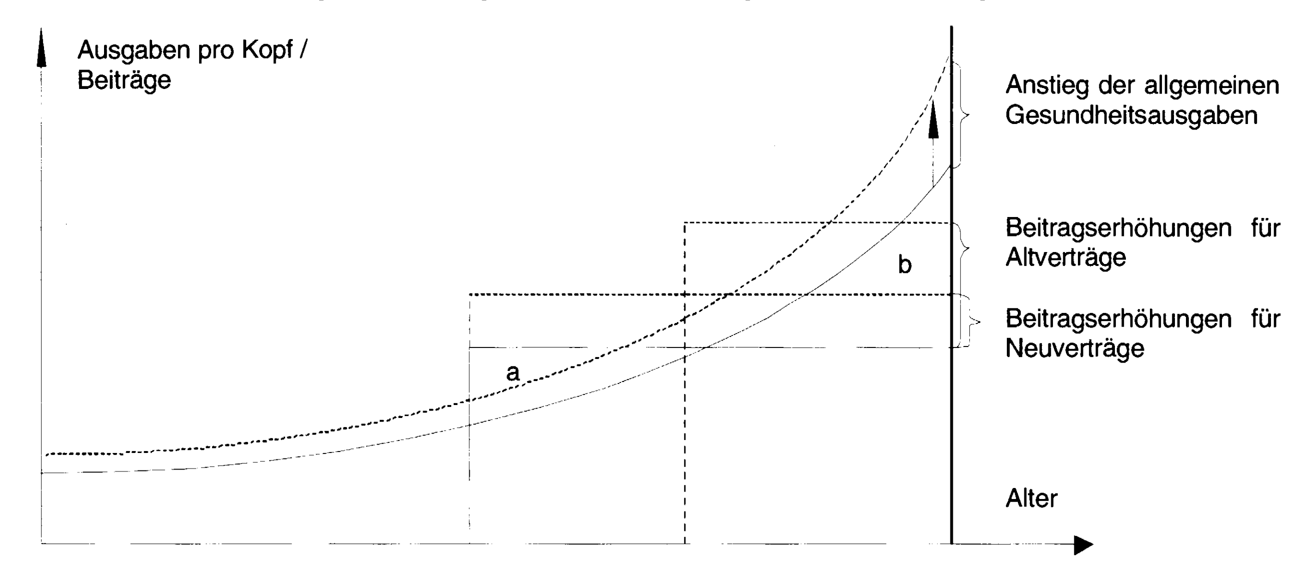
Obwohl die Beiträge in der privaten Krankenversicherung so kalkuliert sind, daß sie auch im Alter konstant sein müßten, kommt es regelmäßig zu Beitragserhöhungen für Altkunden, die sogar noch höher als die Steigerung der allgemeinen Lebenshaltungskosten sind. Die Ursache hierfür liegt darin, daß die privaten Krankenversicherungsunternehmen die Beiträge unter den jeweils aktuellen Rahmenbedingungen kalkulieren müssen. Die Tatsache, daß es z. B. aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts zu einem Kostenanstieg im Gesundheitswesen kommt, der sich auch in einer möglichen Verschiebung der Ausgabenprofile ausdrückt,[552]) wird bei der Kalkulation der Beiträge nicht berücksichtigt. Den Versicherungsunternehmen ist es untersagt, Annahmen über die Ausgabenentwicklung im Gesundheitswesen in ihre Prämienkalkulationen einzubeziehen. Insofern müssen sich die privaten Krankenversicherungen bei der Berechnung der alterskonstanten Beiträge „verrechnen".

Paradoxerweise führt das System der alterskonstanten Beiträge dazu, daß die Beiträge für einen Altkunden in der PKV im Alter schneller steigen müssen, als dies für einen Neukunden der Fall wäre. Folgendes Beispiel der Unabhängigen Expertenkommission verdeutlicht diesen Sachverhalt:[553]) Ein 43jähriger Mann mußte bei seinem Eintritt in die PKV 1970 eine Prämie von 79,30 DM bezahlen. 1993 mußte ein 43jähriger Mann 526,00 DM Prämie bezahlen, wenn er einen Neuvertrag abschloß. Dies entspricht einer jährlichen Prämiensteigerung von 8,6 v. H. Der 43jährige Mann, der im Jahr 1970 in die private Krankenversicherung eingetreten ist und eine Prämie von 79,30 DM bezahlen mußte, ist im

552) Vgl. Abbildung 16.
553) Vgl. Unabhängige Expertenkommission (1996), S. 15.

Abbildung 16

Auswirkung eines Anstiegs der Gesundheitsausgaben auf die Beiträge in der PKV



Jahr 1993 66 Jahre alt und muß, wenn er über den gesamten Zeitraum in der privaten Krankenversicherung versichert war, eine Prämie von 815,00 DM bezahlen, was eine Prämiensteigerung von 10,6 v. H. im Jahr ergibt.[554])

Die Ursache für diese Tatsache ist, daß eine allgemeine Kostensteigerung für einen Neuvertrag eine neue Berechnungsgrundlage darstellt, nach der sich die Beiträge bemessen. Der Beitrag für einen Neuvertrag steigt also um einen gewissen Wert. Für einen Altvertrag muß zur Deckung der Mehrausgaben der Beitrag auch um diesen Wert ansteigen. Gleichzeitig ist es aber erforderlich, daß die bisher angesammelten Alterungsrückstellungen an die Ausgabenentwicklung angepaßt werden. Das heißt, da bereits in der Vergangenheit ein „Kalkulationsfehler" unterlaufen ist, müssen für diese Alterungsrückstellungen Beiträge nachgezahlt werden, die zu den künftigen Beiträgen addiert werden. Die Beitragserhöhungen fallen deshalb systembedingt für Altkunden höher aus als für Neukunden. Wie Abbildung 16 zeigt, wird die Fläche, die die Alterungsrückstellungen bei Altverträgen darstellt (a), bei einem Anstieg der allgemeinen Gesundheitsausgaben kleiner und die des Defizits (b) größer. Daher muß die Beitragserhöhung für Altverträge so groß sein, daß sie nicht nur die höheren Gesundheitsausgaben für die Restlebenserwartung ausgleicht, sondern auch für die vorhergehende Versicherungszeit die zu geringen Alterungsrücklagen nachholt. Da für einen Neuvertrag im gleichen Alter keine Alterungsrücklagen nachgeholt werden müssen, ist der Beitragsanstieg auch geringer.

[554]) Vgl. hierzu auch Meyer, U. (1996), der sich in seinem Artikel gegen eine Aussage einer Anzeigenkampagne der PKV im Mai 1996 wendet, in der behauptet wird, daß „Der PKV-Beitrag ... künftig sogar unter dem Kostenanstieg im Gesundheitswesen (bleibt)".

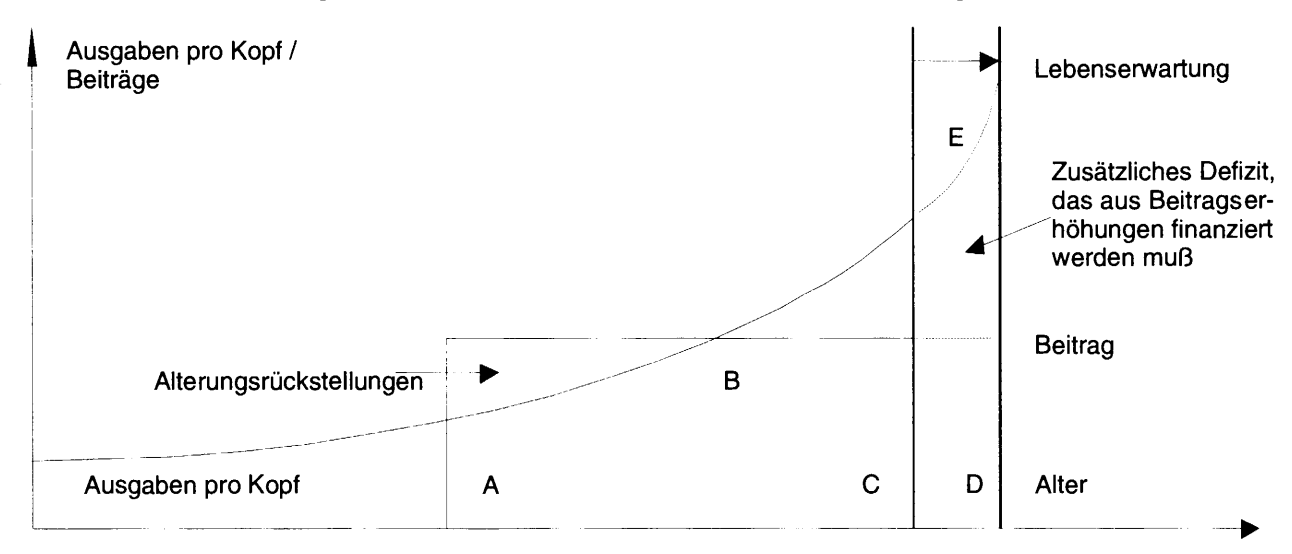
2.2.4 Steigende Lebenserwartung, „Versteilerung" und Wettbewerb um Neuverträge

Die steigende Lebenserwartung führt – anders als die sinkende Geburtenrate – in der PKV zu steigenden Beitragsbelastungen. Eine steigende Lebenserwartung bedeutet, daß der Punkt (C) in Abbildung 17 nach rechts verschoben wird (D). Mit zunehmendem Alter steigen, wie bereits gezeigt wurde, die Gesundheitsausgaben. Allerdings ist nicht bekannt, wie die Kurve (E) sich genau weiterentwikkelt. Selbst wenn es den privaten Krankenversicherungen möglich wäre, diese Entwicklung exakt vorherzusehen, dürften sie dies nicht in die Kalkulation der Alterungsrückstellungen einfließen lassen. Da auch in Zukunft mit einem Anstieg der Lebenserwartung gerechnet werden muß, führt dies zu einer prinzipiellen Fehlkalkulation in der PKV. Es entsteht unterhalb der Kurve (E) ein zusätzliches Defizit, das durch die bisherigen Alterungsrückstellungen nicht gedeckt werden kann. Daher müssen die Beiträge steigen, und wie im letzten Kapitel gezeigt wurde, müssen die Beiträge für Altkunden stärker steigen als für Neukunden. Das gleiche Argument gilt auch für die möglicheVerschiebung der Pro-Kopf-Ausgaben-Kurve. Auch in diesem Fall würde die Fläche, die das Defizit bezeichnet, größer werden, so daß mehr Alterungsrückstellungen gebildet bzw. nachgeholt werden müssen.

Die aktuellen Regelungen bezüglich der Alterungsrückstellungen führen zu einigen Fehlanreizen für die privaten Krankenversicherungsunternehmen bzw. zu Wettbewerbsbeschränkungen. Der Umstand, daß die Alterungsrückstellungen bei einem Wechsel zwischen verschiedenen PKV nicht mitgenommen werden können, führt dazu, daß für einen Altkunden der Wechsel zu einer anderen privaten Krankenversicherung unwirtschaftlich ist. Die privaten Kranken-

Abbildung 17

Auswirkungen eines Anstiegs der Lebenserwartung auf die Beiträge in der PKV



versicherungen haben daher auch keinen Anreiz, in einen Wettbewerb um Altkunden einzutreten. Dagegen besteht um so mehr ein Anreiz, Neukunden zu werben. Dabei können die PKV scheinbar attraktivere Verträge anbieten, wenn sie die Alterungsrückstellungen möglichst gering kalkulieren und dadurch niedrigere Einstiegsbeiträge ausweisen. Zur Vermeidung dieses Vorgehens wäre eine Regelung denkbar, die die PKV'en bei nachweislicher zu optimistischer Kalkulation verpflichtet, die zu einem späteren Zeitpunkt erforderliche Prämienanpassung aus dem Eigenkapital des Versicherungsunternehmens zu finanzieren.[555]) Gegen die Möglichkeit, den Wettbewerb zwischen den einzelnen privaten Krankenversicherungen dadurch zu fördern, daß die Mitgabe der Alterungsrückstellungen bei einem Wechsel der Versicherungsgesellschaft ermöglicht wird, werden eine Reihe von Argumenten entgegengebracht.[556]) Hauptpunkt ist, daß die Beiträge und die Alterungsrückstellungen auf der Basis eines Kollektivs gleichartiger Risiken kalkuliert werden und nicht für ein Individuum. Das heißt, für die Mitgabe einer Alterungsrückstellung müßten diese individualisiert werden, was zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht realisierbar wäre.[557])

2.3 Zwischenfazit

Der Vergleich, wie sich der demographische Wandel auf PKV und GKV auswirkt, macht deutlich, daß beide Systeme durch höhere Beiträge bzw. Prämien betroffen sind. In der PKV wirkt sich vor allem die Ausgabensteigerung im demographischen Wandel aus, während in der GKV neben den Ausgabensteigerungen vor allem die Einkommensausfälle den Beitragssatz erhöhen. Von den Prämiensteigerungen der PKV werden vor allem die Älteren belastet, während in der GKV die höheren Beiträge erwerbstätige und ältere Mitglieder belasten.

3 Gesetzliche und private Pflegeversicherung

3.1 Pflegebedürftigkeit

Wie eingangs ausgeführt wurde, wird das Gesundheitssystem nicht nur reagierend vom demographischen Wandel betroffen, sondern gestaltet diesen auch mit. Die sich widersprechenden Thesen von der kontinuierlichen Verbesserung der Gesundheit (Kompressionsthese) auch im Alter einerseits sowie der These, zwar würde sich die Gesundheit kontinuierlich verbessern, jedoch auch mit dem Phänomen einhergehen, daß steigende Lebenserwartung nicht immer mit steigender *gesunder* Lebenserwartung verbunden ist, bietet unterschiedliche Perspektiven für die Entwicklung des Gesundheitszustandes in Zukunft.

Wie immer sich dieser Bereich zukünftig entwickeln mag, kann dennoch festgestellt werden, daß in den vergangenen Jahren zu beobachten war:

- Eine zunehmende Zahl von älteren Menschen war über längere Perioden hinweg gesundheitlich beeinträchtigt und zeigte einen höheren Bedarf an medizinischen Leistungen.[558])
- Behandlungsformen, die früher nur bei jüngeren Menschen Erfolgschancen aufwiesen, konnten in immer höherem Maße auch von älteren Menschen

[555]) Vgl. Unabhängige Expertenkommission (1996) und Wasem (1996b), S. 12ff.

[556]) Vgl. Felderer, B. (1991), S. 35, Wasem (1996b), S. 3ff. und Unabhängige Expertenkommission (1996), S. 43ff.

[557]) Vgl. Unabhängige Expertenkommission (1996), S. 47.

[558]) Insbesondere die Häufigkeit von Krankenhausaufenthalten und die Zahl der Krankenhaustage je Versicherten nimmt nicht nur mit dem Alter (im Querschnitt) zu, sondern ist auch im Laufe der letzten Jahre angestiegen.

mit gutem Behandlungserfolg in Anspruch genommen werden.

- Frühgeborene Kinder haben nach immer kürzeren Schwangerschaftszeiten Überlebenschancen, wenn auch (mindestens bislang) oft mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen.[559])

- Unfallopfer haben – nicht zuletzt aufgrund verbesserter Soforthilfemaßnahmen und Rehabilitationsmöglichkeiten – auch nach schweren Verletzungen größere Überlebenschancen als früher.

- Für Krankheiten, die noch vor 20 bis 30 Jahren in vielen Fällen tödlich ausgingen (z. B. Herzinfarkt oder Schlaganfall) bestehen vor allem, wenn schnell eine Behandlung begonnen wird, gute Chancen des Überlebens – nicht selten mit wenig beeinträchtigter Gesundheit.[560])

Trotz dieser beobachteten Verbesserung der Gesundheit steht fest, daß ein – wenn auch erfreulich geringer – Anteil von Personen in der selbständigen Lebensführung aufgrund von Behinderung und Krankheiten insbesondere im fortgeschrittenen und hohen Alter beeinträchtigt ist. Diese Einschränkungen wirken sich zum einen im Bedarf an pflegerischen Leistungen zur Kompensation von körpernahen Beeinträchtigungen (Pflegebedürftigkeit) und zum anderen im Bedarf an Hilfen zur Bewältigung der Haushaltsführung (Hilfebedürftigkeit) aus.

In der wissenschaftlichen Literatur wird Hilfe- und Pflegebedürftigkeit als Beeinträchtigung der Fähigkeit zur selbständigen Lebensführung definiert und auch operationalisiert. Verschiedene Ansätze ähneln sich insofern, als sie verschiedene Aktivitäten der täglichen Lebensführung (ADL) daraufhin untersuchen, ob diese noch nur eingeschränkt oder schwer oder gar nicht mehr selbständig ausgeführt werden können. Der Ansatzpunkt liegt hier bei normalerweise durchgeführten Aktivitäten und nicht primär bei Krankheiten oder Krankheitsbildern, auch wenn bestimmte Krankheiten oder ein Zusammentreffen verschiedener Krankheiten, sei es infolge von Verletzungen oder Chronifizierung und allgemeiner Verschlechterung des Gesundheitszustands, ursächlich für solche Beeinträchtigungen sein können.

Traditionell wurde im Zusammenhang mit Krankheiten und deren Behandlung aber die Pflegebedürftigkeit vor allem als Zustand angesehen, bei dem die kurative und rehabilitative Medizin nichts mehr zur Verbesserung leisten konnte. Die finanziellen Leistungen des Gesundheitswesens umfaßten demgemäß traditionell auch keine Leistungen bei ausschließlicher Pflegebedürftigkeit. Da mit dem Anstieg des Anteils chronischer Erkrankungen sich jedoch zunehmend Behandlungs-, Rehabilitations- und Pflegeleistungen überschnitten, wurden zum einen de facto – z. B. über Fehlbelegung im Krankenhaus – und mit dem Gesundheitsreformgesetz 1989 (§§ 53–57 SGB V) auch de jure Pflegeleistungen in den Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung aufgenommen. Diese gingen mit Inkrafttreten des Pflege-Versicherungsgesetzes auf diese über.

Bis zu diesem Zeitpunkt war im wesentlichen die Sozialhilfe im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen (Hilfe zu Pflege nach §§ 68–69 BSHG) – allerdings nur bei einkommensbedingter Bedürftigkeit für Leistungen bei Pflegebedürftigkeit zuständig.[561]) Finanziell wurde im Rahmen des Einkommensteuerrechts eine gewisse Entlastung in Form der Anerkennung der Versorgung von Pflegebedürfigkeit als außergewöhnliche Belastung gewährt.

Nicht zuletzt die Tatsache, daß die Versorgung Pflegebedürftiger weitestgehend der Familie überlassen blieb,[562]) war wohl auch dafür verantwortlich, daß nur sehr beschränkt Daten über das Ausmaß der Versorgung von Pflegebedürftigen zur Verfügung standen.[563])

Mehr als 20 Jahre war über die Notwendigkeit diskutiert worden, eine über die Leistungen der Sozialhilfe hinausgehende, einkommensunabhängige Absicherung gegen das soziale Risiko der Pflegebedürfigkeit zu schaffen, bis im Jahr 1994 das Pflege-Versicherungsgesetz verabschiedet wurde. Im Vorfeld dieser Gesetzesinitiative wurde auch eine repräsentative Erhebung über Ausmaß der Pflegebedürftigkeit und Situation der Pflegebedürftigen in Privathaushalten durch das BMJFFG (später BMFuS bzw. BMFSFJ) in Auftrag gegeben.[564])

Nach dieser Untersuchung weisen schätzungsweise 1,5 v. H. der Wohnbevölkerung in privaten Haushalten (1995 1,25 Millionen Personen) einen regelmäßigen Pflegebedarf auf. Darüber hinaus sind 2,4 v. H. der Bevölkerung regelmäßig auf hauswirtschaftliche Hilfen angewiesen. Dieser Personenkreis wurde auf der Basis von Haushaltsbefragungen ermittelt, einem Instrumentarium, das nicht genau identisch ist – und sein kann – mit der Vorgehensweise, die nach Einführung der Pflegeversicherung zur Feststellung des Vorliegens der Pflegebedürfigkeit durch die Begutachtung des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK) eingeführt wurde. Dennoch wird nach Aktualisierung der Datenauswertung und der näherungsweisen Anpassung an die Definition des Pflegeversicherungsgesetzes ein in etwa vergleichbarer Personenkreis erfaßt.[565])

Nach dem Versuch einer Angleichung der Pflegebedürftigkeitsdefinition an die des Pflege-Versicherungsgesetzes ergibt sich deutlich eine von Alter und Geschlecht abhängige Häufigkeit der Pflegebedürf-

559) In den letzten Jahren wurden bei der Versorgung Frühgeborener allerdings erhebliche Fortschritte erzielt, so daß gesundheitliche Beeinträchtigungen eher seltener werden.

560) Engel, S. / Kleinle-Mayer, A. / Löwel, H. (1997).

561) Auf Pflegeleistungen der gesetzlichen Unfallversicherung, andere Entschädigungssysteme und für Schwerbehinderte sei hier nicht näher eingegangen.

562) Vgl. hierzu: Schneekloth, U. / Potthoff, P. / Piekara, R. / v. Rosenbladt, B. (1996) und Kapitel „Familie" in diesem Bericht.

563) Für das Jahr 1978 wurden – allerdings nur beschränkt repräsentative – Daten zur Versorgung von Pflegebedürftigen erhoben (SOZIALDATA 1980). Des weiteren sind im SOEP allerdings nur sehr eingeschränkte Angaben zu diesem Bereich vorhanden.

564) Schneekloth, U. / Potthoff, P. / Piekara, R. / v. Rosenbladt, B. (1996).

565) Schneekloth, U. / Potthoff, P. / Piekara, R. / v. Rosenbladt, B. (1996), S. 8ff.

Tabelle 5

Pflegebedürftige nach Alter und Geschlecht in Privathaushalten, Deutschland 1994

Alter	Männlich	Weiblich	Gesamt
Bevölkerung			
unter 15 Jahre	0,4	0,6	0,5
16–39 Jahre	0,3	0,4	0,5
40–59 Jahre	0,7	0,3	0,7
60–64 Jahre	2	1,1	1,5
65–69 Jahre	2,6	1,1	1,7
70–74 Jahre	3,9	2,9	3,3
75–79 Jahre	7,2	5,9	6,4
80–84 Jahre	8,9	11,5	10,8
85 Jahre und älter	21,2	28,2	26,5
Senioren			
60–79 Jahre	3,2	2,4	2,7
80 Jahre und älter	13,4	18,6	17,1
60 Jahre und älter	4,6	6,2	5,6

Personen in Privathaushalten in v. H. der Gesamtbevölkerung (Erhebungszeitpunkt Ende 1991, hochgerechnet auf die Altersstruktur der Bevölkerung zum Jahresende 1993).
Neuabgrenzung in Anlehnung an die gültigen Regelungen der §§ 14, 15 Pflege-VG.
Pflegeintervallmodell (aktualisierte Fassung): Infratest 1994

Quelle: Schneekloth, U./Potthoff, P./Piekara, R./v. Rosenbladt, B. (1996), S. 12

tigkeit, wie in Tabelle 5 ersichtlich. Im Anschluß an die o. g. Erhebung zu Zahl und Situation der Pflegebedürftigen in Privathaushalten wurde eine entsprechende Untersuchung zu Hilfe- und Pflegebedürftigkeit in Heimen in Auftrag gegeben. Danach leben rund 420 000 Pflegebedürftige in Einrichtungen der Altenhilfe und rund 80 000 Pflegebedürftige in Einrichtungen der Behindertenhilfe. Die Altersschichtung dieses Personenkreises ergibt sich aus Tabelle 6.

3.2 Aufgaben der Pflegeversicherung

Die Pflegeversicherung ist im Jahr 1995 mit der Motivation eingeführt worden, die Absicherung gegen das Risiko der Pflegebedürftigkeit dadurch zu verbessern, daß eine Grundversorgung zur Abdeckung pflegebedingter Aufwendungen sichergestellt werden soll. Damit soll erreicht werden, daß die Betroffenen aufgrund ihrer Pflegebedürftigkeit im Regelfall nicht mehr auf die Sozialhilfe angewiesen sind. Darüber hinaus soll auch die soziale Sicherung von nicht erwerbsmäßig tätigen Pflegepersonen, wie Familienangehörigen oder Nachbarn, verbessert werden, um die Pflegebereitschaft im häuslichen Bereich zu fördern. Dabei ist auch ein Ziel der Pflegeversicherung die Pflegeinfrastruktur weiter auf- und auszubauen. Die Leistungen in der Pflegeversicherung sollen sich an den Grundsätzen „Prävention und Rehabilitation vor Pflege" und „ambulante vor stationäre, teilstationäre vor vollstationäre

Tabelle 6

Pflegebedürftige in Heimen (Alten- und Behinderteneinrichtungen), Deutschland 1994

Alter	Bund	West	Ost
absolut (in Tausend)			
unter 59 Jahre	80	70	10
60–79 Jahre	115	95	20
80 Jahre und älter	300	250	50
Insgesamt	495	415	80
In v. H. der jeweiligen Altersgruppen			
unter 59 Jahre	*0,1*	*0,1*	*0,1*
60–64 Jahre	*0,3*	*0,3*	*0,3*
65–69 Jahre	*0,5*	*0,5*	*0,4*
70–74 Jahre	*1,0*	*1,0*	*1,2*
75–79 Jahre	*2,4*	*2,5*	*2,1*
80–84 Jahre	*4,9*	*4,9*	*5,1*
85–89 Jahre	*11,6*	*12,1*	*8,9*
90 Jahre und älter	*22,9*	*23,0*	*22,7*
In v. H. der Senioren			
60–79 Jahre	*0,8*	*0,8*	*0,8*
80 Jahre und älter	*8,9*	*9,1*	*8,0*
nachrichtlich			
65 Jahre und älter	3,2	3,2	2,8
60 Jahre und älter	2,4	2,5	2,1

Gesamtbevölkerung in den alten und neuen Bundesländern. Stand 31. Dezember 1994.

Quelle: Schneekloth, U./Müller, U. (1997), S. 120

Pflege" orientieren.[566]) Die Pflegeversicherung gewährt Leistungen für häusliche Pflege seit dem 1. April 1995 und für stationäre Pflege seit 1. Juli 1996.

Die Organisation der Pflegeversicherung folgt nach dem Grundsatz: „Pflegeversicherung folgt Krankenversicherung". Dies bedeutet, daß in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherte Personen in der gesetzlichen Pflegeversicherung abgesichert werden und privat Krankenversicherte in der privaten Pflegeversicherung. Freiwillig Versicherte in der GKV haben auch die Möglichkeit, sich in der privaten Pflegeversicherung zu versichern. Von dieser Möglichkeit wird aber offensichtlich kein großer Gebrauch gemacht, da viele freiwillig Versicherte davon ausgehen würden, daß es sinnvoller sei, Leistungen für Krankheit und Pflege aus einer Hand zu bekommen.[567])

---

[566]) Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998): S. 8f.

[567]) Vgl. Verband der privaten Krankenversicherung (1997), S. 57.

Nach § 14 SGB XI ist pflegebedürftig, wer „... *wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung für die gewöhnlichen und wiederkehrenden Verrichtungen im Ablauf des täglichen Lebens auf Dauer, voraussichtlich für mindestens sechs Monate, in erheblichem oder höherem Maße der Hilfe bedürfen*". Dabei wird Pflegebedürftigkeit nach verschiedenen Schweregraden differenziert. Um Leistungen der Pflegeversicherung zu erhalten, muß täglicher regelmäßiger Pflegebedarf bei mindestens zwei der im Gesetz genannten Verrichtungen vorliegen. Für eine Einstufung in Pflegestufe I muß ein täglicher Hilfebedarf von 90 Minuten (Grundpflege mehr als 45 Minuten) gegeben sein, für Pflegestufe II (Grundpflege mindestens zwei Stunden) muß er drei Stunden täglich betragen, und für Pflegestufe III muß ein dauernder Pflegebedarf rund um die Uhr vorliegen, was mit täglich mindestens fünf Stunden (Grundpflege mindestens 4 Stunden) operationalisiert wird. Das Recht der Pflegeversicherung sieht auch vor, daß der Teil der Pflegebedürftigen der Stufe III als Härtefälle anerkannt werden, wenn mindestens 7 Stunden Pflegebedarf, davon mindestens 2 in der Nacht vorliegen und/oder mehrere Pflegepersonen zeitgleich erforderlich sind. Sie können höhere Leistungen als Pflegestufe III erhalten.[568])

Ein Problem der Definition der Pflegebedürftigkeit nach dem SGB XI ist der Ausschluß von Personen, die einen Pflegebedarf haben, der jedoch nicht die Mindestgrenzen des Pflege-Versicherungsgesetzes erreicht. Dieser Grad der Pflegebedürftigkeit wird in der Regel als „Pflegestufe 0" bezeichnet. Personen der Pflegestufe 0 haben gegebenenfalls Anspruch auf Leistungen des BSHG, jedoch nicht des SGB XI. Sind sie Bewohner einer stationären Altenpflegeeinrichtung, so haben sie einen höheren finanziellen Eigenanteil zu entrichten als Personen in der Pflegestufe 1.

Ein weiteres Problem bei der Zuerkennung einer Pflegestufe ist die geringe Berücksichtigung von geistigen Behinderungen oder gerontopsychiatrischen Veränderungen. Die Pflegeversicherung stellt stark auf funktionelle Beeinträchtigungen ab, notwendige Beaufsichtigungen, die sich z. B. aufgrund dementieller Erkrankungen ergeben, finden nur im Zusammenhang mit den abschließend im Gesetz aufgezählten Verrichtungen Berücksichtigung. Zwar hat sich durch die Neuformulierung der Eingruppierungsrichtlinien 1997 eine Verbesserung und eine einheitlichere Handhabung ergeben, doch bleibt das Problem vom Prinzip her bestehen.

Weiterhin problematisch ist die Abgrenzung zwischen den Leistungen der Behindertenhilfe im Rahmen des BSHG und den Leistungen des Pflege-Versicherungsgesetzes.

Eine pragmatische Lösung, die letztendlich die inhaltlichen Fragen nicht endgültig löst, wurde mit dem Ersten SGB IX-Änderungsgesetz gefunden. Danach erhalten Pflegebedürftige in vollstationären Einrichtungen der Behindertenhilfe, in der die berufliche und soziale Eingliederung, die schulische Ausbildung oder die Erziehung im Vordergrund stehen, 10 v. H. des Heimentgelts – höchstens 500 DM im Monat – zur Abgeltung der in der Behinderteneinrichtung erbrachten sekundären Pflegeleistungen. Andererseits können Behinderteneinrichtungen unter bestimmten Umständen einen Versorgungsvertrag mit den Pflegekassen nach dem SGB XI abschließen. Sie verlieren damit ihren Charakter als Behinderteneinrichtung, und es besteht die Gefahr, daß sie ihren spezifischen Aufgaben, z. B. der Förderung der Behinderten, nicht mehr nachkommen können.

Beschränkt man sich auf die nach SGB XI anerkannten Pflegebedürftigen, so waren zum 31. Dezember 1997 1,2 Millionen Personen Empfänger von ambulanten Leistungen und 0,463 Millionen von stationären Leistungen (inklusive der Personen in vollstationären Einrichtungen der Behindertenhilfe) der gesetzlichen Pflegeversicherung. Im Rahmen der privaten Pflegeversicherung bezogen Ende 1996 etwa 66 000 ambulante und etwa 23 000 Personen stationäre Leistungen.[569])

Über die Zuordnung in die Pflegestufen entscheiden die Pflegekassen auf der Grundlage eines Gutachtens des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK). Obwohl für die gesetzliche und die private Pflegeversicherung die gleichen Richtlinien für die Begutachtung gelten, werden, wie Tabelle 7 zeigt, in der privaten Pflegeversicherung tendenziell Einweisungen in höhere Pflegestufen vorgenommen, bei gleichzeitig geringerer Ablehnungsquote. Die Ursache hierfür könnte in der anderen Risikostruktur der privat Versicherten liegen. Das Bundesministerium für Arbeit vermutet darüber hinaus, daß andere Kostenträger, wie z. B. Sozialhilfeträger, auf Versicherte mit nur eingeschränktem Hilfebedarf, einwirken, Leistungsanträge zu stellen, die in der Folge unausweichlich abgelehnt werden müßten. Daneben würde in den bisherigen Statistiken noch immer der Effekt zum Tragen kommen, daß Schwerpflegebedürftige nach altem Recht gesetzlich zur Pflegestufe II zugeordnet wurden und daher keine Anträge stellen mußten.[570])

Wie Tabelle 8 zeigt, wurden Ende 1997 fast drei Viertel der Leistungsempfänger in der gesetzlichen Pflegeversicherung ambulant gepflegt. Mehr als zwei Drittel der Leistungsempfänger sind Frauen. Rund 44 v. H. sind der Pflegestufe I und ca. 41 v. H. der Pflegestufe II zugeordnet, der Pflegestufe III dagegen nur 15,4 v. H. In der privaten Pflegeversicherung (PPV) waren Ende 1996 34,55 v. H. der Leistungsempfänger in Pflegestufe I, 38,16 v. H. in Pflegestufe II und 27,29 v. H. in Pflegestufe III eingruppiert. Während der Anteil der (relativ teureren) Pflegesachleistungen an den Gesamtausgaben für Pflegegeld und Pflegesachleistungen bei der ambu-

[568]) Vgl. zu den Voraussetzungen Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998), S. 8f. und Abbildung 18 weiter hinten im Text.

[569]) Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998), S. 20f.

[570]) Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998), S. 28.

Abbildung 18

Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen nach dem Pflege-Versicherungsgesetz

Gesetzliche Pflegeversicherung			
Pflegestufe	Anspruchsvoraussetzungen	Leistungen	
		Häusliche Pflege	Stationäre Pflege
Stufe 3 schwerst pflegebedürftig	In einem oder mehreren Bereichen der Grundpflege **) Hilfe rund um die Uhr sowie mehrfach in der Woche Hilfe bei hauswirtschaftlicher Versorgung *). Zeitaufwand: Ø täglich mind. 5 Stunden, davon mind. 4 Stunden für die Grundpflege.	Pflegegeld: bis zu 1 300 DM Sachleistungen: bis zu 2 800 DM oder Kombination. Bei Härtefällen: bis zu 3 750 DM	2 800 DM Härtefälle: bis zu 3 300 DM
Stufe 2 schwer pflegebedürftig	3 x täglich zu verschiedenen Tageszeiten aus einem oder mehreren Bereichen der Grundpflege **) sowie mehrfach in der Woche Hilfe bei hauswirtschaftlicher Versorgung *). Zeitaufwand: Ø täglich mind. 3 Stunden, davon mind. 2 Stunden für die Grundpflege.	Pflegegeld: bis zu 800 DM Sachleistungen: bis zu 1 800 DM oder Kombination.	2 500 DM
Stufe 1 erheblich pflegebedürftig	Mindestens 1x täglich wenigstens 2 Verrichtungen aus einem oder mehreren Bereichen der Grundpflege **) sowie mehrfach in der Woche Hilfe bei hauswirtschaftlicher Versorgung *). Zeitaufwand: Ø täglich mind. 90 Minuten, davon mehr als 45 Minuten für die Grundpflege.	Pflegegeld: bis zu 400 DM Sachleistungen: bis zu 750 DM oder Kombination.	2 000 DM

**) Hilfebedarf in den Bereichen (Grundpflege)			*) Hauswirtschaftliche Versorgung
Körperpflege	Ernährung	Mobilität	
Verrichtungen: • Waschen • Baden • Duschen • Zahnpflege • Kämmen • Rasieren • Darm-, Blasenentleerung	Verrichtungen: • mundgerechte Zubereitung oder Aufnahme der Nahrung	Verrichtungen: • Aufstehen • Zubettgehen • An- und Auskleiden • Gehen • Stehen • Treppen steigen • Verlassen und Wiederaufsuchen der Wohnung	Verrichtungen: • Einkaufen • Kochen • Reinigen der Wohnung • Spülen • Wechseln und Waschen der Wäsche und Bekleidung • Beheizen

Tabelle 7

Begutachtungsergebnisse von Anträgen in der Pflegeversicherung 1996

	ambulante Pflege				stationäre Pflege			
	Pflegestufe I	Pflegestufe II	Pflegestufe III	Ablehnungen	Pflegestufe I	Pflegestufe II	Pflegestufe III	Ablehnungen
	– in v. H. –							
Gesetzliche Pflegeversicherung	35,3	25,6	10,6	28,5	21,0	32,2	23,0	23,8
Private Pflegeversicherung	35,2	34,2	15,0	15,6	17,5	34,6	37,1	10,8

Quelle: Bundesministerium für Arbeit (1998), S. 27

Tabelle 8

Leistungsempfänger in der gesetzlichen Pflegeversicherung nach Altersgruppen, Pflegestufen und Geschlecht

Altersklassen	ambulant				stationär				insgesamt			
	Pflegestufe I	Pflegestufe II	Pflegestufe III	Zusammen	Pflegestufe I	Pflegestufe II	Pflegestufe III	Zusammen	Pflegestufe I	Pflegestufe II	Pflegestufe III	Zusammen
0 bis 14	24 655	25 380	12 748	62 783	1 541	499	541	2 581	26 196	25 879	13 289	65 364
15 bis 19	5 915	7 975	4 616	18 506	1 424	179	228	1 831	7 339	8 154	4 844	20 337
20 bis 24	4 781	6 649	3 364	14 794	2 016	227	299	2 542	6 797	6 876	3 663	17 336
25 bis 29	6 115	7 456	3 549	17 120	3 318	367	449	4 134	9 433	7 823	3 998	21 254
30 bis 34	7 618	9 033	3 783	20 434	4 695	531	650	5 876	12 313	9 564	4 433	26 310
35 bis 39	8 116	8 823	3 372	20 311	4 542	676	817	6 035	12 658	9 499	4 189	26 346
40 bis 44	7 479	7 719	2 881	18 079	4 028	797	922	5 747	11 507	8 516	3 803	23 826
45 bis 49	8 357	7 930	2 974	19 261	4 008	1 044	1 044	6 096	12 365	8 974	4 018	25 357
50 bis 54	9 702	8 503	2 913	21 118	3 707	1 334	1 193	6 234	13 409	9 837	4 106	27 352
55 bis 59	18 862	16 252	5 089	40 203	6 410	3 090	2 171	11 671	25 272	19 342	7 260	51 874
60 bis 64	26 435	23 411	6 734	56 580	7 133	4 703	2 887	14 723	33 568	28 114	9 621	71 303
65 bis 69	37 087	32 339	8 780	78 206	7 521	6 654	4 051	18 226	44 608	38 993	12 831	96 432
70 bis 74	55 772	44 533	11 845	112 150	10 097	12 232	7 504	29 833	65 869	56 765	19 349	141 983
75 bis 79	80 635	58 467	14 892	153 994	16 295	22 868	13 985	53 148	96 930	81 335	28 877	207 142
80 bis 84	98 974	69 435	16 752	185 161	24 806	36 279	20 628	81 713	123 780	105 714	37 380	266 874
85 bis 89	114 561	91 262	21 927	227 750	35 390	55 289	30 348	121 027	149 951	146 551	52 275	348 777
90 u. m.	53 704	61 171	16 778	131 653	22 536	43 093	25 561	91 190	76 240	104 264	42 339	222 843
Gesamt	568 768	486 338	142 997	1 198 103	159 467	189 862	113 278	462 607	728 235	676 200	256 275	1 660 710
in v. H.	*34,2*	*29,3*	*8,6*	*72,1*	*9,6*	*11,4*	*6,8*	*27,9*	*43,9*	*40,7*	*15,4*	*100,0*
Männer	184 356	179 436	57 323	421 115	47 316	36 100	20 241	103 657	231 672	215 536	77 564	524 772
Frauen	384 412	306 902	85 674	776 988	112 151	153 762	93 037	358 950	496 563	460 664	178 711	1 135 938
PPV Gesamt *)	26 400	25 542	14 058	66 000	4 347	8 418	10 235	23 000	30 747	33 960	24 293	89 000
PPV in v. H.	*40,0*	*38,7*	*21,3*	*74,16*	*18,9*	*36,6*	*44,5*	*25,84*	*34,55*	*38,16*	*27,29*	*100,0*

Stand: 31. Dezember 1997.

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998), S. 63 und 21

*) Stand: Ende 1996. Werte errechnet aus: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998), S. 21.

lanten Pflege in der gesetzlichen Pflegeversicherung im Jahresdurchschnitt 1995 18 v. H. betrug, lag dieser Wert im 1. Quartal 1998 bereits bei 32 v. H. Die Struktur der Ausgaben in der gesetzlichen und der privaten Pflegeversicherung nach den einzelnen Leistungsbereichen ist in Tabelle 9 beschrieben. In der gesetzlichen Pflegeversicherung betrugen die Leistungsausgaben 1995 8,64 Mrd. DM, 1996 20,05 Mrd. DM und 1997 28,05 Mrd. DM. In der privaten Pflegeversicherung wurden 1997 nach vorläufigen Angaben rund 640 Mio. DM für Leistungen ausgegeben. Bei der ambulanten Pflege besteht eine Wahlmöglichkeit zwischen Pflegesachleistungen und Pflegegeld. Es ist allerdings auch eine Kombinationsleistung möglich, wenn die Sachleistungen nicht in voller Höhe ausgeschöpft werden.[571])

[571]) Gemäß den Zielsetzungen der Pflegeversicherung werden über die in Abbildung 18 dargestellten Leistungen noch Unterstützungen für Pflegevertretungen, für teilstationäre Pflege und für Kurzzeitpflege, für Behinderte in Einrichtungen der vollstationären Behindertenhilfe sowie für Pflegekurse und sonstige Zuschüsse gewährt. Für nicht erwerbsmäßig tätige Pflegepersonen werden darüber hinaus unter bestimmten Umständen Leistungen zur sozialen Absicherung gewährt. Für nähere Details siehe: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998), S. 16ff.

Tabelle 9

Struktur der Leistungsausgaben in der Pflegeversicherung 1997 in v. H.

	gesetzliche Pflege-versiche-rung	private Pflege-versiche-rung
	– in v. H. –	
Pflegegeld	30,1	27,5
Pflegesachleistungen	12,4	13,6
Vollstationäre Pflege	45,6	48,0
Beiträge zur sozialen Sicherung	8,3	5,5
übrige Leistungsarten	3,6	5,4

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998), S. 22f. und 98f., und Verband der privaten Krankenversicherung (1997), S. 81

Neben der Pflegeversicherung bleiben weitere Institutionen für Leistungen an Pflegebedürftige zuständig. Wenngleich – wie intendiert – eine Entlastung der Sozialhilfe durch Einführung der Pflegeversicherung erfolgte, so werden nach wie vor auch von ihr Leistungen erbracht. Dies gilt insbesondere für die stationäre Versorgung, da die Pflegeversicherung nur Pflegeleistungen, differenziert nach der Pflegestufe, bezahlt. Reichen die Eigenmittel der Pflegebedürftigen oder ihrer Angehörigen nicht aus, so haben sie Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe. Auch Heimbewohner, deren Pflegebedarf unter dem der Pflegestufe I liegt und deren Einkommen nicht ausreicht („Pflegestufe 0"), erhalten weiterhin Leistungen der Sozialhilfe im Heim. Auch die gesetzliche Krankenversicherung erbringt im ambulanten Bereich mit der medizinischen Behandlungspflege Leistungen, die pflegerelevant sind. Im stationären Bereich werden die Kosten der medizinischen Behandlungspflege bis zum 31. Dezember 1999 innerhalb der leistungsrechtlichen Grenzen von der Pflegeversicherung übernommen.

Die gesetzliche Pflegeversicherung finanziert sich analog zur gesetzlichen Krankenversicherung im Umlageverfahren aus einkommensabhängigen Beitragszahlungen, die seit dem 1. Januar 1995 erhoben werden. Seit dem 1. Juli 1996 gilt ein Beitragssatz von 1,7 v. H., vom 1. Januar 1995 bis 30. Juni 1996 betrug er 1 v. H. Bisher überstiegen die Einnahmen die Ausgaben, so daß sich bis Ende 1997 ein Mittelbestand von 9,5 Mrd. DM anhäufte. 1,5 Monatsausgaben müssen als gesetzlich vorgeschriebene Finanzreserve vorgehalten werden. Dies entspricht zur Zeit einem Betrag von ca. 4 Mrd. DM.

In der privaten Pflegeversicherung gilt prinzipiell das Anwartschaftsdeckungsverfahren. Da aber mit der Einführung der Pflegeversicherung der gesamte Bestand der privaten Krankenversicherung – auch die zu diesem Zeitpunkt bereits Pflegebedürftigen – in die private Pflegeversicherung aufgenommen werden mußte und eine gesetzlich festgelegte Obergrenze für die Beiträge besteht, finden sich in der privaten Pflegeversicherung auch Umlageelemente. Dieses Umlageverfahren wird im Rahmen eines Finanzausgleichs zwischen den privaten Pflegeversicherungsunternehmen durchgeführt.[572])

3.3 Demographische Entwicklung und die Auswirkungen auf die Pro-Kopf-Ausgaben in der Pflegeversicherung

Die starke Altersabhängigkeit der Pflegefallzahlen ist bereits aus der Tabelle 8 ersichtlich. Noch deutlicher wird dies, wenn man die Leistungsempfänger in der gesetzlichen Pflegeversicherung auf die Zahl der Versicherten in den jeweiligen Alterskohorten bezieht und die relativen Häufigkeiten vergleicht. Abbildung 19 zeigt anschaulich, wie stark die Zahl der Leistungsempfänger mit zunehmendem Alter steigt. Während 1996 in der Altersklasse der 35- bis 39jährigen nur knapp 4 von 1 000 Versicherten Empfänger von Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung waren, waren es in der Altersgruppe der über 80jährigen mit 280 Personen 70 mal soviele. Die Tatsache, daß selbst in der Altersklasse der 65- bis 69jährigen „nur" ca. 24 von 1 000 Versicherten Leistungsempfänger waren, zeigt, daß die Pflegebedürftigkeit vor allem ein Problem der Hochaltrigen ist. Dabei bleibt die Struktur der Leistungsempfänger, bezogen auf die einzelnen Pflegestufen, zwischen den Alterskohorten in etwa konstant.

Diese hohe Altersabhängigkeit der Pflegeversicherung legt die Vermutung nahe, daß der demographische Wandel besonders in diesem sozialen Sicherungssystem Auswirkungen haben wird. Die Entwicklung der Pflegefallwahrscheinlichkeiten hängt davon ab, ob der Rückgang der Mortalität auch mit einer Senkung der Morbidität einhergeht (Kompressionsthese) oder ob die hinzugewonnenen Lebensjahre überwiegend in schlechter Gesundheit verbracht werden und die Mortalität bei gleichbleibender altersspezifischer Morbidität zurückgeht (Medikalisierungsthese).[573]) Da aufgrund fehlender epidemiologischer Erhebungen keine endgültigen Aussagen über Veränderungen der alterspezifischen Pflegewahrscheinlichkeiten möglich sind, wird in den aktuellen Prognosen zur Entwicklung in der Pflegeversicherung von konstanten alters- und geschlechtsspezifischen Pflegefallwahrscheinlichkeiten ausgegangen.[574]) Unter dieser Annahme kann mit Hilfe der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung oder der Bevölkerungsvorausschätzung der interministeriellen Arbeitsgruppe die Zahl der Pflegebedürftigen prognostiziert werden. Die Bevölkerungsvorausschätzung der interministeriellen Arbeitsgruppe unterscheidet sich von der 8. koordinier-

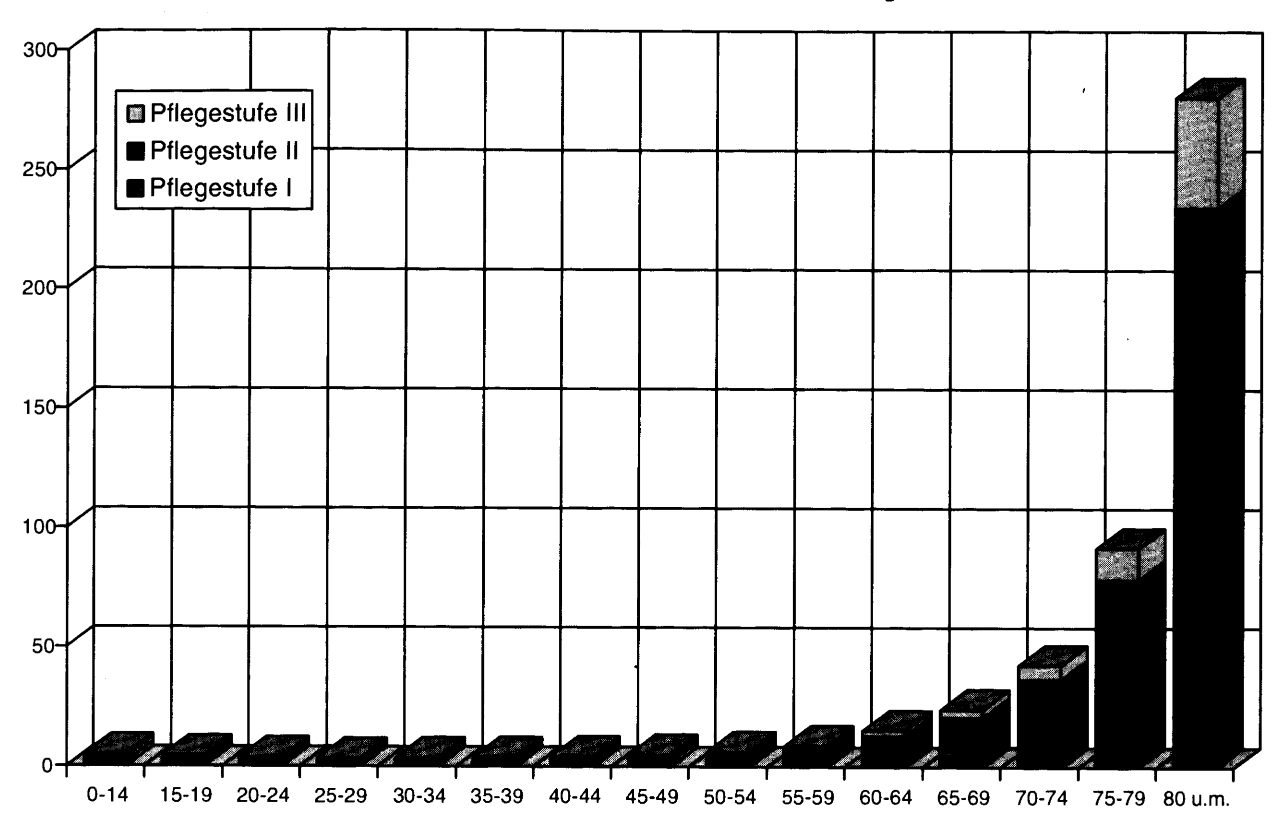
[572]) Vgl. Verband der privaten Krankenversicherung (1997), S. 57f.

[573]) Vgl. Fries, J. F. (1980) bzw. Verbrugge, L. M. (1994). Darüber hinaus hat Kane (Vgl. Kane, R. C. [1988] oder Kane, R. L. / Radoserich, D. M. / Kaupel, J. W. [1990]) die Bi-Modalitäts-These aufgestellt, auf die bereits im Kapitel 7.1 „Gesundheitliche Situation" des Zwischenberichts der Enquete-Kommission und im Kapitel 1.1 dieses Berichtes eingegangen wurde.

[574]) Vgl. z. B. Rothgang, H. / Vogler, A. (1997), S. 7f.

Abbildung 19

Leistungsempfänger in der gesetzlichen Pflegeversicherung pro 1 000 Versicherte nach Altersklassen und Pflegestufen



Errechnet aus: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997), S. 143 und Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998), S. 103.

Tabelle 10

Projektionen des Altenquotienten

Jahr	8. koordinierte Bevölkerungsprognose			interministerielle Arbeitsgruppe		
	Variante I	Variante II	Variante III	Variante K	Variante A	Variante B
1995				35,8	35,8	35,8
2000	41,6	41,4	41,2	41,1	40,8	40,6
2010	44,9	44,1	43,4	46,0	44,8	44,0
2020	53,3	51,7	50,2	56,0	53,1	51,4
2030	71,1	67,8	65,0	80,0	73,2	69,6
2040	71,2	67,8	65,0	84,8	76,4	72,5

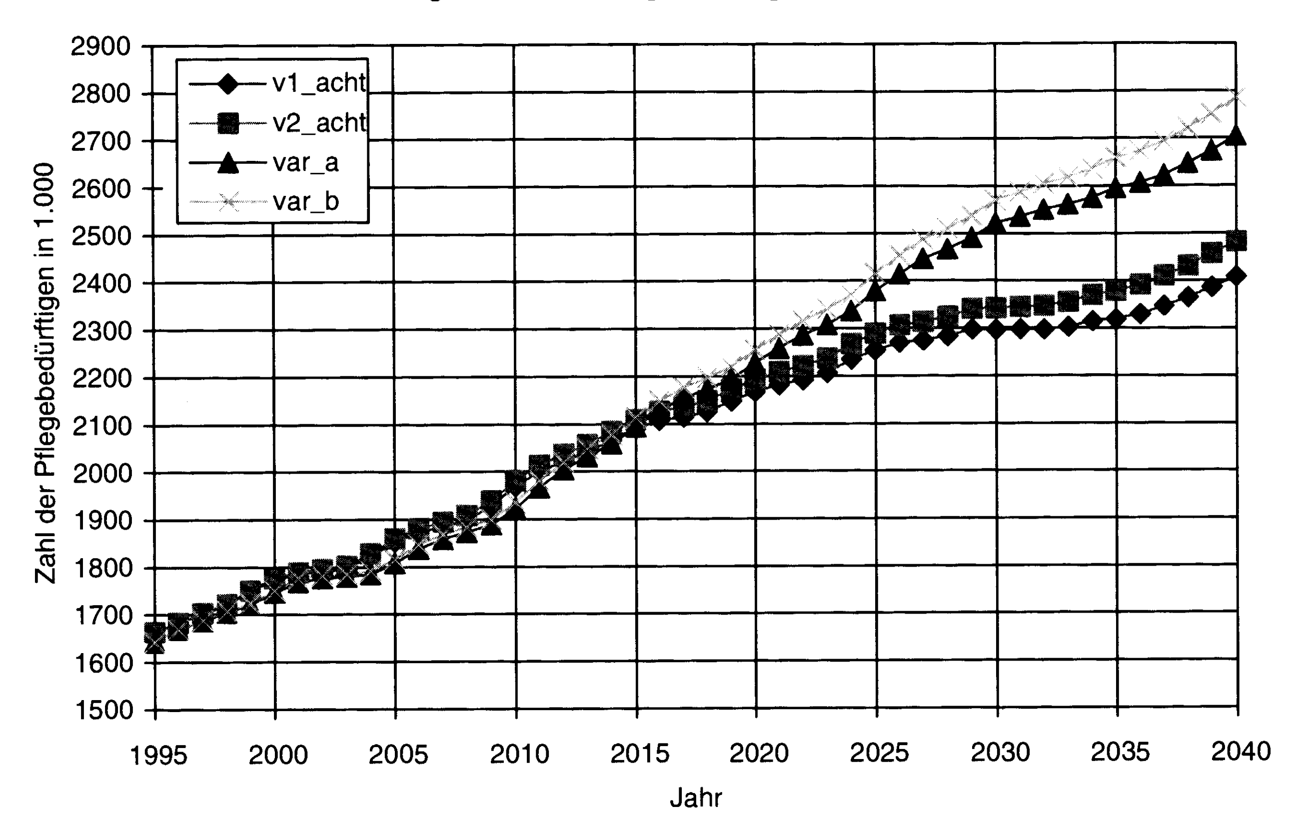
Quelle: Wille, E./Neubauer, G./Erbsland, M./Frohwitter, I. (1998), S. 21

ten Bevölkerungsvorausschätzung vor allem in der Annahme über die Entwicklung der Lebenserwartung, die bei der Projektion der interministeriellen Arbeitsgruppe höher liegt. Hinsichtlich der Zuwanderung wird bei der interministeriellen Arbeitsgruppe wie bei der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung mit verschiedenen Szenarien gerechnet. Während eine höhere Lebenserwartung die Alterung der Bevölkerung fördert, bremst eine Zunahme der Zuwanderung diese Alterung eher. Im Ergebnis lassen sich die beiden Bevölkerungsprognosen anhand der prognostizierten Altenquotienten, die als Verhältnis der 60jährigen und Älteren zu den 20- bis unter 60jährigen definiert ist, in Tabelle 10 darstellen.[575])

[575]) Zu den genauen Annahmen der beiden Prognosen und ihrer Varianten vgl. Wille, E. / Neubauer, G. / Erbsland, M. / Frohwitter, I. (1998), S. 14ff. sowie die dort angegebene Literatur.

Abbildung 20

Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen bis 2040 in 1 000



Quelle: Wille, E./Neubauer, G./Erbsland, M./Frohwitter, I. (1998), S. 34. Die dieser Abbildung zugrundeliegenden relativen Pflegefallhäufigkeiten stammen aus repräsentativen Erhebungen im ambulanten bzw. stationären Bereich, die Infratest Sozialforschung in den Jahren 1991 bzw. 1993 durchführte. Vgl.: Infratest (1992) und Schneekloth, U./Müller, U. (1997)

v1_acht = Variante 1 der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung
v2_acht = Variante 2 der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung
var_a = Variante A der interministeriellen Arbeitsgruppe
var_b = Variante B der interministeriellen Arbeitsgruppe

In Abbildung 20 ist die Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen bis zum Jahr 2040 auf Grundlage der verschiedenen Bevölkerungsvorausschätzungen dargestellt. Hierbei sind allerdings nicht die in Abbildung 19 dargestellten empirischen Pflegehäufigkeiten verwendet worden. Die Zahl der Pflegebedürftigen steigt demnach von ca. 1,6 Millionen auf 2,50 bis 2,79 Millionen an.[576]) Ab dem Jahr 2015 weichen die beiden Projektionen deutlich voneinander ab. Aufgrund der höheren prognostizierten Bevölkerungszahl führen die beiden Varianten der interministeriellen Arbeitsgruppe zu einer höheren Zahl von Pflegebedürftigen.

In Abbildung 21 sind die Ausgaben der gesetzlichen Pflegeversicherung auf Basis der Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen für die verschiedenen Varianten der Bevölkerungsvorausschätzungen dargestellt. Dabei wird angenommen, daß der derzeit festgelegte Versorgungsrahmen konstant gehalten wird, d. h. es wird eine konstante Relation zwischen beitragspflichtigem Einkommen pro Mitglied und den angenommenen Ausgabegrenzen pro Pflegefall unterstellt. Ein Beitragssatzanstieg geht demnach ausschließlich auf eine Verschlechterung der Relation von Leistungsbeziehern und Beitragszahlern zurück. Die Entwicklung des Realwertes der Leistungen pro Pflegefall wird damit nicht problematisiert.[577]) Die Ausgaben sind in den Varianten der interministeriellen Arbeitsgruppe höher und erreichen im Jahr 2040 einen Spitzenwert von 44,52 Mrd. DM. Diese Werte sind auf Grundlage einer angenommenen Sachleistungsquote von 20 v. H. über den gesamten Betrachtungszeitraum ermittelt worden. Eine höhere Sachleistungsquote führt allerdings zu höheren Ausgaben, da für Sachleistungen höhere Beträge bezahlt werden. Die angenommene Sachleistungsquote von 20 v. H. entspricht in etwa der anfänglichen festgestellten Quote. Es scheint allerdings, daß in letzter Zeit weniger Geldleistungen und mehr Sachleistungen beantragt werden. Für diese Entwicklung gibt es auch eine Reihe von Begründungen.[578]) So verschlechtert sich schon demographisch bedingt das Verhältnis von potentiellen familialen Pflegepersonen zu Pflegebedürftigen. Darüber hinaus führt der

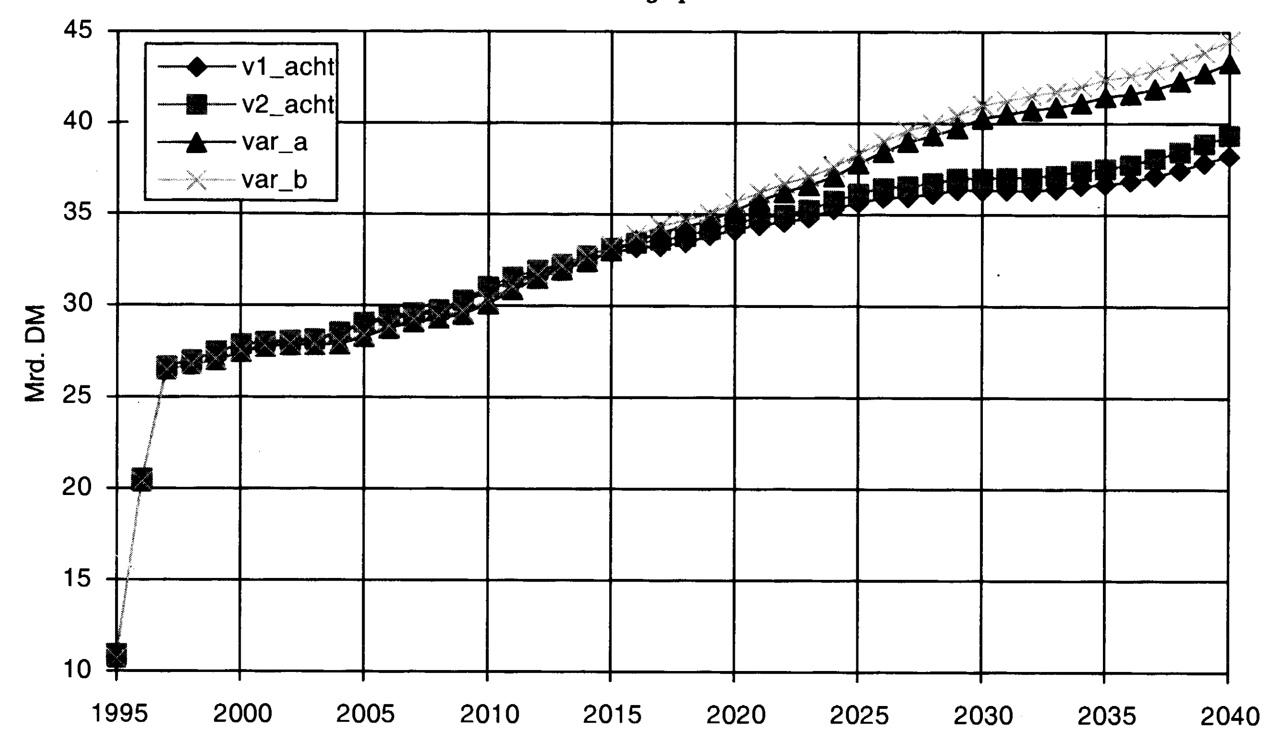
[576]) Andere Untersuchungen kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Vgl. Rothgang, H./Vogler, A. (1997), S. 27 ff.

[577]) Vgl. Wille, E./Neubauer, G./Erbsland, M./Frohwitter, I. (1998), S. 31 f.

[578]) Vgl. Rothgang, H./Schmähl, W. (1995), S. 160.

Abbildung 21

Die Ausgabenentwicklung in der gesetzlichen Pflegeversicherung bei einer Sachleistungsquote von 20 v. H.

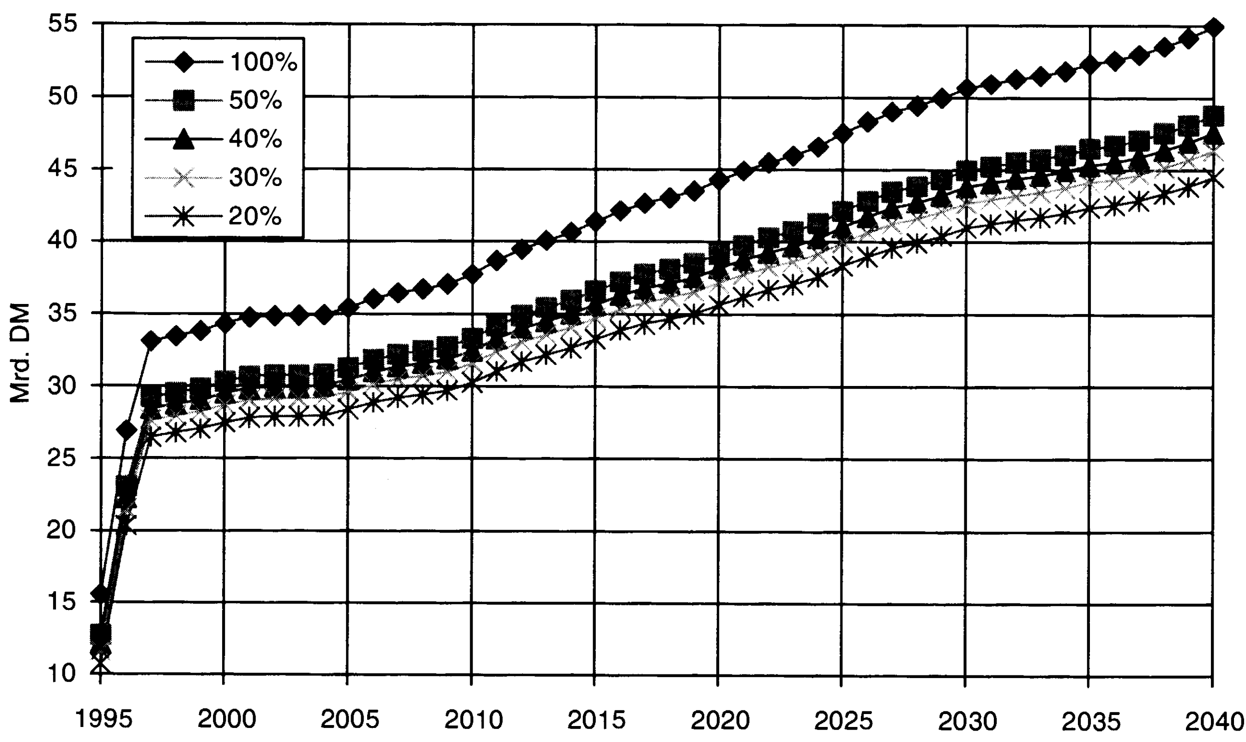


Quelle: Wille, E./Neubauer, G./Erbsland, M./Frohwitter, I. (1998), S. 37
v1_acht = Variante 1 der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung
v2_acht = Variante 2 der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung
var_a = Variante A der interministeriellen Arbeitsgruppe
var_b = Variante B der interministeriellen Arbeitsgruppe



Abbildung 22

Die Ausgaben in der gesetzlichen Pflegeversicherung bei Variation der Sachleistungsquote



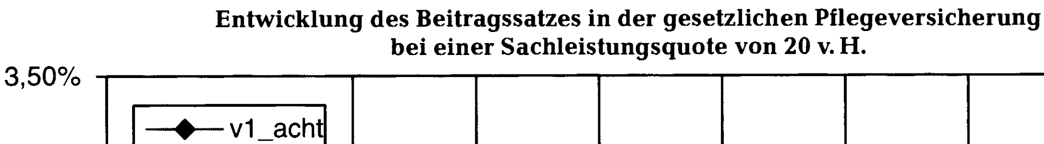
Quelle: Wille, E./Neubauer, G./Erbsland, M./Frohwitter, I. (1998), S. 38

Trend zum Ein-Personen-Haushalt und die zunehmende Erwerbstätigkeit der Frauen ebenfalls zu einem abnehmenden familialen Pflegepotential. In dem Maße, wie die familiale Pflege zurückgeht, erhält die professionelle Pflege eine größere Bedeutung. Schließlich dürfte sich auch die Verfügbarkeit von Anbietern professioneller Pflege in Zukunft deutlich erhöhen. Diese Punkte sprechen für eine Zunahme professioneller Pflege in der Zukunft. Damit wird auch der Anteil der Pflegebedürftigen, die Sachleistungen beantragen, steigen. Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, muß auch die Entwicklung für alternative Sachleistungsquoten untersucht werden. In Abbildung 22 ist die Projektion auf Grundlage der Variante B der Bevölkerungsvorausschätzung der interministeriellen Arbeitsgruppe mit alternativen Sachleistungsquoten dargestellt. Die Sachleistungsquote von 100 v. H. markiert dabei den – unrealistischen – Extremfall, daß nur Sachleistungen beantragt werden, und stellt daher das ausgabenintensivste Szenario dar, bei dem im Jahr 2040 mehr als 10 Mrd. DM mehr ausgegeben werden müßten als bei einer Sachleistungsquote von 20 v. H. Bei einer Quote von 30 v. H. müßten statt 44,52 Mrd. DM 46,35 Mrd. DM in der gesetzlichen Pflegeversicherung aufgewendet werden.

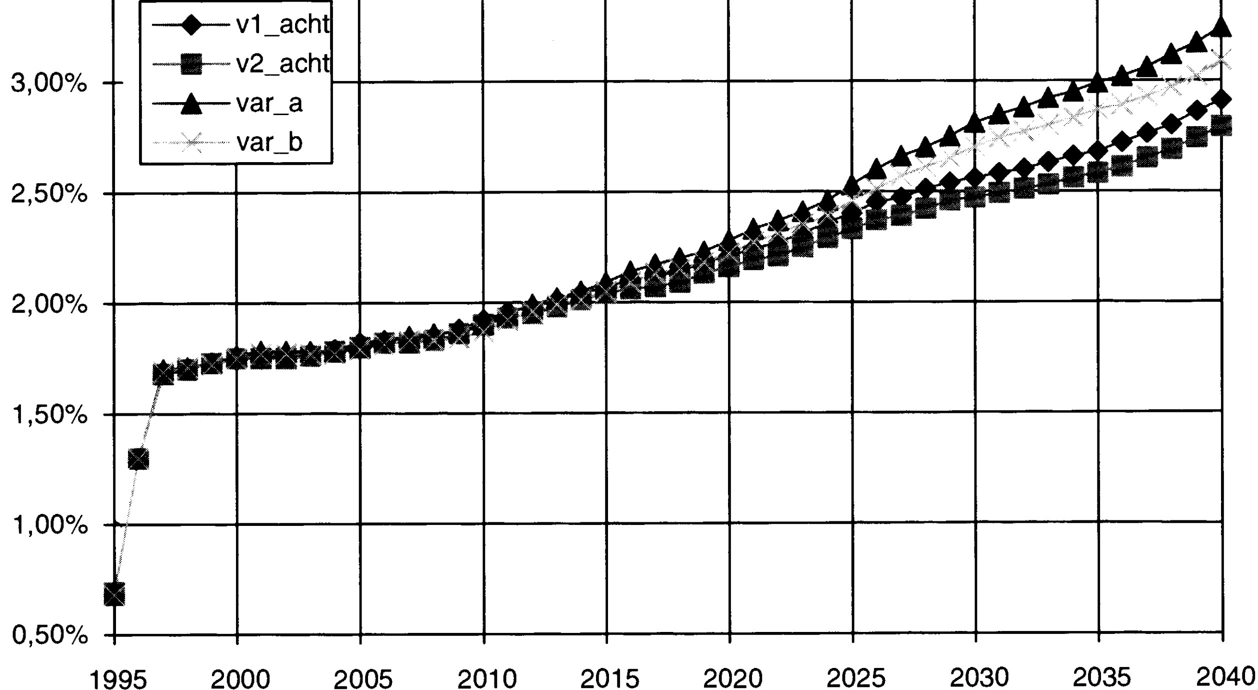
Die Einnahmen der Pflegeversicherung resultieren aus Beitragszahlungen aus versicherungspflichtigem Einkommen. Unterstellt man – als allerdings unrealistische Annahme – ein konstantes beitragspflichtiges Einkommen und eine konstante Beschäftigungsquote, dann sinken die Beitragseinnahmen in der gesetzlichen Pflegeversicherung, wenn die Zahl der Personen im erwerbsfähigem Alter sinkt. Bei den betrachteten Bevölkerungsprognosen ist dies zwischen 2009 und 2012 der Fall. Zwar ist gesetzlich festgeschrieben, daß der Beitragssatz bei 1,7 v. H. liegt. Es ist aber nicht davon auszugehen, daß aufgrund der demograhisch bedingten Ausgabensteigerungen der Beitragssatz auf diesem Niveau gehalten werden kann. In den Abbildungen 23 und 24 sind die sich aus den Modellberechnungen ergebenden Beitragssätze bei einer Sachleistungsquote von 20 v. H. bzw. bei einer Variation der Sachleistungsquote dargestellt. Der Beitragssatz bis zum Jahr 2040 liegt bei den Bevölkerungsvorausschätzungen höher, bei denen eine höhere Lebenserwartung angenommen wird. Eine höhere Zuwanderung erhöht die Zahl der Erwerbstätigen und führt tendeziell zu niedrigeren Beitragssätzen. Die Beitragssätze im Jahr 2040 schwanken somit zwischen 2,79 und 3,24 v. H. Bei Variation der Sachleistungsquote (bei Verwendung der Variante B der interministeriellen Arbeitsgruppe) ergeben sich Beitragssätze zwischen 3,09 v. H. für eine Quote von 20 v. H. und 3,81 v. H. für die unrealistische Quote von 100 v. H.[579])

[579]) Für eine formale Herleitung des Beitragssatzes vgl. Rothgang, H./Schmähl, W. (1995).

Abbildung 23



Entwicklung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Pflegeversicherung bei einer Sachleistungsquote von 20 v. H.

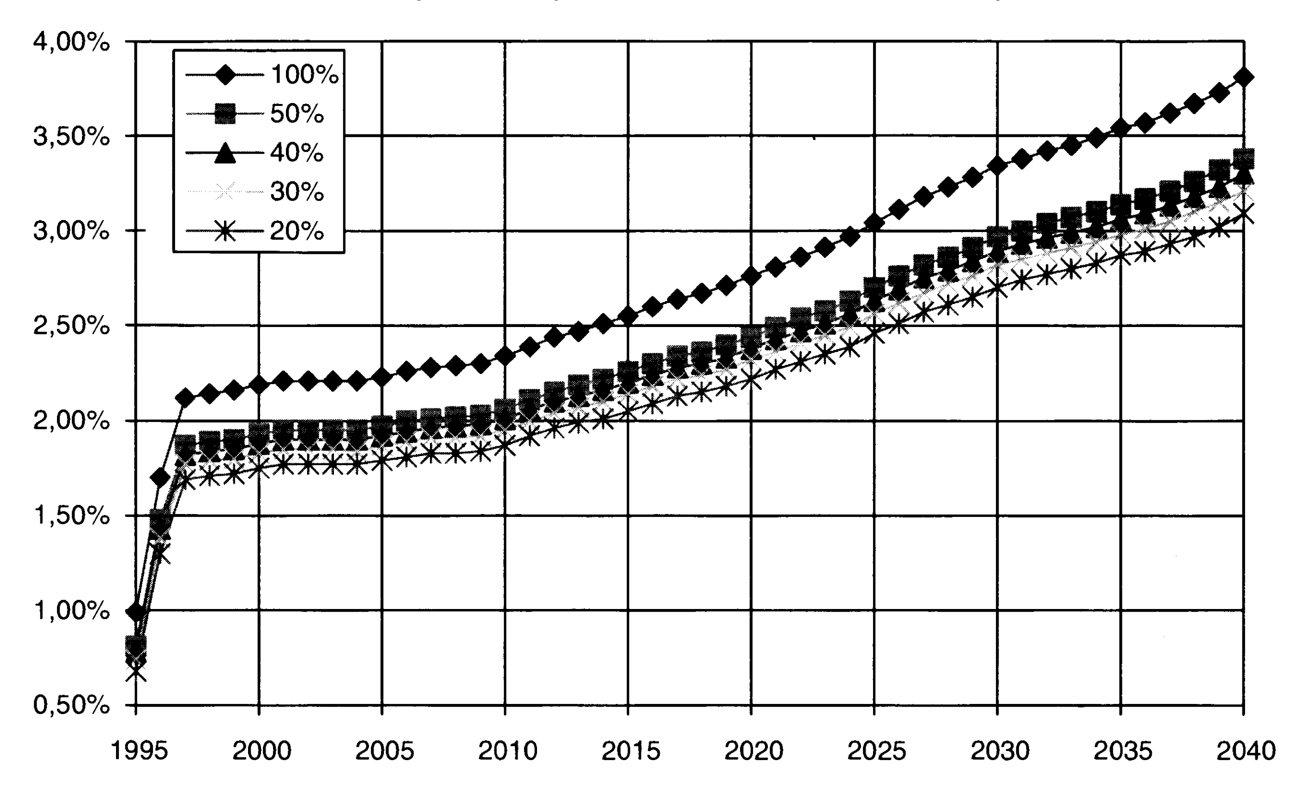


Quelle: Wille, E./Neubauer, G./Erbsland, M./Frohwitter, I. (1998), S. 39



Abbildung 24

Die Entwicklung des Beitragssatzes bei Variation der Sachleistungsquote



Quelle: Wille, E./Neubauer, G./Erbsland, M./Frohwitter, I. (1998), S. 39

3.4 Zwischenfazit

Die deutliche Konzentration der Pflegebedürftigkeit auf die hochbetagten Menschen läßt die Leistungen bei Pflegebedürftigkeit und damit besonders die Ausgaben und die damit verbundene Beitragsbelastung der Pflegeversicherung empfindlich auf den erwarteten demographischen Wandel reagieren. Deutlicher als in der Krankenversicherung wirken sich hier Variationen in der Annahme über eine Steigerung der Lebenserwartung aus. Neben den allgemeinen Ungewißheiten über die Bevölkerungsentwicklung unterliegen die Vorausberechnungen der Ausgaben und der Beitragsbelastung durch die Pflegeversicherung verschiedenen weiteren Unwägbarkeiten: Unsicher ist zum einen, ob sich in Zukunft auch bei den älteren Menschen die Gesundheit generell verbessern wird und steigende Lebenserwartung auch zugleich steigende gesunde Lebenserwartung und damit altersspezifisch rückläufige Häufigkeit der Pflegebedürftigkeit bedeuten wird oder ob mit steigender Lebenserwartung eine altersspezifisch gleichbleibende oder gar steigende Häufigkeit der Pflegebedürftigkeit und des Bedarfs an Pflegeleistungen einhergehen wird. Die in den Prognosen unterstellten altersspezifisch konstanten Häufigkeiten könnten somit durchaus auch unterschritten werden. Des weiteren wird zwar erwartet, daß in Zukunft ein steigender Anteil der Pflegebedürftigen die für die Pflegeversicherung teureren Pflegesachleistungen in Anspruch nehmen wird. Wie stark dieser Anteil jedoch steigen wird, bleibt ungewiß. Eine aus jetziger Sicht eher großzügige Schätzung der steigenden Beitragsbelastung resultiert aus einer in der Berechnungsmethode impliziten Annahme, die Geldleistungen und der Wert der Sachleistungen würden wie die beitragspflichtigen Einkommen ansteigen. Bislang ist allerdings noch nicht zu erkennen, daß es zu einer derartigen Leistungsdynamisierung auch wirklich kommt. Immerhin zeigen die langfristigen Vorausberechnungen, daß sich der Beitragssatz durchaus bis zum Jahr 2040 gegenüber heute verdoppeln könnte, wenn die Gesundheitsentwicklung zwar zu einer Verlängerung des Lebens, aber nicht zu einer Verlängerung des gesunden Lebens führen wird. Neben Maßnahmen zum Erhalt der Gesundheit werden deshalb vielfältige Maßnahmen zur Steigerung der Fähigkeit zur selbständigen Lebensführung im Alter und bei Behinderung unter veränderten Familien- und Sozialstrukturen eine erhebliche Bedeutung erlangen.

4 Prävention und geriatrische Rehabilitation

Ob und inwieweit der demographische Wandel positive oder negative Auswirkungen haben wird, hängt auch davon ab, ob es gelingt, Krankheiten zu verhindern, hinauszuzögern, deren negative Konsequenzen zu vermeiden oder einen besseren Zustand wiederherzustellen. Dies ist nicht nur Aufgabe der kurativen Medizin, sondern auch der Prävention und der

Rehabilitation. Die Kommission ist der Ansicht, daß sowohl Prävention als auch Rehabilitation wichtige Felder sind, die dazu beitragen können, den demographischen Wandel positiv zu gestalten.

Da 1994 im Zwischenbericht der 12. Wahlperiode der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" sowohl die Prävention (Abschnitt 7.3) als auch die Rehabilitation (Abschnitt 7.4.2) erörtert wurden, sollen an dieser Stelle nur einige ergänzende Anmerkungen, die aus Sicht der Kommission besonders wichtig erscheinen, zu diesen Bereichen gemacht werden.

4.1 Prävention

Prävention umfaßt ein breites Spektrum teils sehr unterschiedlicher Maßnahmen. Primäre Prävention findet in einer lebensbegleitenden Bildung und Aufklärung, in Schutzmaßnahmen und Verhaltensmodifikationen ihren Ausdruck. Vorrang vor der Verhaltensprävention genießt die Verhältnisprävention. Im Zentrum der Präventionsbemühungen und der Diskussion um ihre Wirksamkeit standen bisher meist die jüngeren Kohorten. Zunehmend wird aber auch die Prävention in ihrer Funktion als Erkrankungen im Alter hinauszögerndes oder verhinderndes Element diskutiert. Untersuchungsergebnisse des Konsortiums der MacArthur Stiftung für Altersforschung in New York kommen zu dem Ergebnis, daß nur 30 v. H. der Vorgänge, die mit dem Altern verbunden sind, genetisch bestimmt sind, 70 v. H. dagegen seien beeinflußbar.[580]) Die Studie zeigt unter anderem, daß die schweren Beeinträchtigungen körperlicher und geistiger Leistungsfähigkeit, die meist auf das Alter zurückgeführt werden, weder unvermeidbar noch unveränderlich sind.[581]) Im Rahmen der sekundären Prävention soll durch Maßnahmen zur Krankheitsvermeidung und Gesundheitsförderung bestimmten Risikofaktoren und ersten Krankheitssymptomen gezielt gegengesteuert werden. Im Überschneidungsbereich zur Rehabilitation steht schließlich die tertiäre Prävention, mit ihrem Blickwinkel der Vermeidung von Krankheitsrückfällen und Folgeerkrankungen bei bereits aufgetretenen Erkrankungen.

Über die Verhaltensprävention hinaus ist die umfeldbezogene Prävention im Sinne gesundheitsfördernder Rahmenbedingungen von Bedeutung. Dabei ist für den Gesundheitszustand im Alter aus medizinischer Sicht die Primärverhaltensprävention im mittleren Lebensalter besonders relevant, um Risikofaktoren für das höhere Lebensalter zu reduzieren. Die Kontrolle über spezifische Maßnahmen der Risikovermeidung, z. B. Ernärungsumstellung, körperliche Aktivität und Suchtvermeidung, bestimmen die Gesundheit im Alter mit. In den höchsten Lebensaltersstufen treten zudem spezifische Risiken (z. B. Sturzsyndrom, Immobilisationssyndrom) in den Vordergrund, denen sowohl durch Verhaltens- wie auch durch Verhältnisprävention entgegengewirkt werden kann. Bei einer rechtzeitigen Intervention können hierbei oft schwerwiegende spätere Beeinträchtigungen verhindert werden.[582])

Die Früherkennung von Erkrankungen gewinnt nicht allein im Bereich der onkologischen Vorsorge, sondern auch bei anderen Krankheitsbildern an Bedeutung. Mit ihr soll möglichst einer Chronifizierung und lebenslanger Beeinträchtigung entgegenwirkt werden. Eine besonders wichtige Rolle bei der Prävention von Erkrankungen im Alter kommt dem Hausarzt zu, wobei offenbleiben muß, ob diese Funktion von einem Facharzt für Allgemeinmedizin, einem Internisten oder einem anderen Facharzt wahrgenommen wird. Entscheidend ist, daß das Erkennen von Krankheiten und das Ergreifen präventiver Maßnahmen geriatrisches Wissen verlangt, das auch von vielen Hausärzten erst durch Fortbildung erworben werden muß.

4.2 Geriatrische Rehabilitation

Unter dem Begriff der Rehabilitation wird im Sozialleistungsrecht die volle oder zumindest teilweise Wiederherstellung der aus gesundheitlichen Gründen eingeschränkten Betätigungsmöglicheiten verstanden. Die Rehabilitation hat „die Koordination und Durchführung aller Maßnahmen zur Vorbeugung oder Verringerung der funktionellen körperlichen, psychischen, sozialen und wirtschaftlichen Krankheitsfolgen" zur Aufgabe.[583]) Schließlich ergibt sich daraus die Zielsetzung der Rehabilitation, „unabhängig von Art und Ursache der Einschränkung eine weitgehende Unabhängigkeit und eine optimale Teilnahme am sozialen und wirtschaftlichen Leben zu verschaffen". Rehabilitation zielt immer auf eine entscheidende Verbesserung der Lebenssituation, durch die Verminderung der Schädigung, der Fähigkeitsstörung und der sozialen Beeinträchtigung.[584]) Eine Grundüberzeugung besteht in der möglichst frühzeitigen Intervention.

Die zunehmende Zahl älterer Menschen wird mit großer Wahrscheinlichkeit zu einem Anstieg der Anzahl an Hilfs- und Pflegebedürftigen führen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die durch die steigende Lebenserwartung gewonnenen Jahre mehrheitlich von Hilfbedürftigkeit und Pflege geprägt sind. Als besonderes Merkmal bei älteren Menschen gilt, daß ihre Krankheitsbilder im Vergleich zu jüngeren Patienten vermehrt chronisch verlaufen und gehäuft mehrere Krankheiten bei einem Patienten auftreten (Multimorbidität). Die Fähigkeit zur Selbstversorgung und die verminderte Abhängigkeit von fremder Hilfe tragen wesentlich dazu bei, Lebensqualität zu erhöhen, zu verbessern oder wiederzugewinnen. Dabei hat Rehabilitation zu berücksichtigen, daß kranken alten Menschen hinsichtlich ihrer körperlichen und geistig-seelischen Belastbarkeit Grenzen gesetzt sind. Dies erfordert die Definition einzelfallbezogener, realistischer Rehabilitationsziele. Für viele alte Menschen ist als Rehabilitationsziel schon erstrebenswert, das Bett verlassen oder selbständig die Mahl-

---

580) Brody, J. (1996).

581) Rowe, J.W./Kahn, R.L. (1998).

582) Vgl. Lehr, U. (1995).

583) Vgl. Hospers, W. (1996), S. 55.

584) Vgl. Meier-Baumgartner, H.-P. (1997), S.3.

zeiten einnehmen zu können. Eine vollständige Wiederherstellung durch Rehabilitation ist in der Geriatrie allerdings meist eine Idealvorstellung, die oftmals nicht erreicht werden kann. Dennoch stellt die geriatrische Rehabilitation neben der Prävention im jüngeren Alter nicht nur einen erheblichen Faktor für die objektive und subjektive Verbesserung und den Erhalt der Lebensqualität im Alter dar, sondern sie gewinnt auch für das Sozialsystem unter dem Aspekt der Kostenreduktion an Bedeutung, wenn sie vor dem Eintritt der Dekompensation chronischer Erkrankungen bei dem Patienten angewendet wird.

Die geriatrische Rehabilitation versucht unter ärztlicher Leitung, im Team von Ärzten, Therapeuten, Pflegepersonal und Angehörigen den Prozeß der Pflegebedürftigkeit aufzuhalten, zu mindern oder umzukehren. Ziel ist es, die Fähigkeit des älteren Menschen, sich selbst oder zumindest anteilig zu versorgen, über die Aktivierung individueller Potentiale zu stärken und so die Phase einer pflegebedingten Abhängigkeit zu minimieren. Der Nachweis der Wirksamkeit der medizinischen geriatrischen Rehabilitation ist nur am Einzelfall zu verifizieren. Für den geriatrischen Bereich – und speziell für die Gruppe der Hochbetagten – gibt es bisher keine nach Altersklassen getrennt ausgewiesenen Daten. Hier besteht epidemiologischer Forschungsbedarf. Dies schränkt die Aussagen für die geriatrische Rehabilitation schon deswegen ein, weil der wichtigste Träger der Rehabilitationsmaßnahmen, die GRV, die Zielsetzung hat, die Erwerbstätigkeit zu erhalten bzw. wieder herzustellen, und so auf Personen im Erwerbsalter beschränkt ist.

Ziel einer fachgerechten Pflege und Rehabilitation ist es, nach einer Erkrankung einzugreifen, um Behinderungen möglichst zu minimieren und den Patienten vor Folgekomplikationen zu schützen (z. B. bei Schlaganfallpatienten).[585]) Die Rehabilitationsmaßnahmen selbst vollziehen sich beim älteren Menschen in den Grundsätzen nach den gleichen Richtlinien und Methoden wie bei jüngeren Rehabilitanden,[586]) allerdings werden sie von speziellen Anforderungen an die Rehabilitationsleistung auf der Basis von geriatrischem Wissen ergänzt. Nicht nur, daß die geriatrische Rehabilitation zeitintensiver ist, sie muß auch Rücksicht nehmen auf die multikausalen funktionellen Veränderungen des Alters.[587]) Für die Rehabilitierbarkeit stellt auch das hohe Alter im allgemeinen keine Kontraindikation dar. Dennoch ist unter medizinischen Aspekten ein Rückgang der Rehabilitationserfolge im höchsten Lebensalter zu verzeichnen. Dies bedeutet, daß sich die geriatrische Rehabilitation auf ein realistisches Ziel orientieren sollte, das von der individuellen Belastbarkeit begrenzt wird, da oftmals nur Teilerfolge zu erzielen sind.[588]) Zu berücksichtigen sind darüber hinaus neben den somatischen auch psychische und soziale Aspekte. Dadurch können nicht nur Behandlungserfolge gefestigt werden, sondern es wird gleichzeitig präventiv weiteren Risiken entgegengewirkt. Eine Kostenersparnis durch eine Zunahme an Selbständigkeit und einer Abnahme an Pflege- und Behandlungsbedürftigkeit ist in Fallstudien nachweisbar.[589])

Das oftmals komplexe Krankheitsbild eines Geriatriepatienten erfordert häufig ein gestuftes integriertes Versorgungskonzept. Rehabilitationserfolge sind neben den individuellen Voraussetzungen auch von den gegebenen Versorgungsstrukturen abhängig. Daher ist für den Rehabilitationserfolg u. a. die Erreichbarkeit einer entsprechenden patientengerechten Infrastruktur (ambulant, teilstationär und stationär) wichtig.

Zunehmend gewinnt der Satz „soviel ambulant wie möglich, soviel stationär wie nötig" auch in der Geriatrie an Bedeutung. Die Zahl der ambulanten Einrichtungen nimmt z. Z. deutlich zu. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß nicht in jedem Fall für den Patienten die ambulante Rehabilitation die bessere Lösung bedeutet. Im Vordergrund stehen muß die für den Patienten effektivere Lösung.

4.3 Veränderungen in der geriatrischen Rehabilitation

Besonders das Anreizsystem erweist sich in Teilen für die Planung und Durchführung der Rehabilitation als kontraproduktiv. Die Kritik zielt auf die unterschiedlichen Ausgangslagen, die zur Folge haben, daß die involvierten Personen und Institutionen in bestimmten Fällen kein ausreichendes Interesse an rehabilitativen Maßnahmen und deren möglichen Erfolgen haben. Folgende Ausgangslagen können beispielhaft unterschieden werden:

Motivationsanalyse

Das Auftreten spezifischer Motivkonstellationen kann sich auf die Bereitschaft, Rehabilitationsmöglichkeiten auszuschöpfen, auswirken. Eine Ursache läßt sich auf Kenntnislücken von Ärzten über die Möglichkeiten und Formen der Rehabilitation zurückführen. Eventuell besteht ein Handlungsbedarf der Ärztekammern und auch der Kassenärztlichen Vereinigungen bezüglich der Fortbildung der Ärzte. Aber auch fehlende Anreize für die Ärzte, eine Rehabilitation durchzuführen, decken sich oftmals mit einem mangelnden Interesse der Leistungsempfänger. So kann es zu einer Nicht-Inanspruchnahme von Rehabilitationsmöglichkeiten kommen, da die Betroffenen z. B. die Anstrengungen einer Rehabilitationsmaßnahme scheuen, sich selbst für weitergehende Maßnahmen selbst für zu alt halten oder ihre Erkrankung und die damit verbundenen Einschränkungen krankheitsbedingt nicht erfassen und leugnen (ein häufiger auftretendes Phänomen bei Schlaganfallpatienten). Eine Motivation, eine Rehabilitation in Anspruch zu nehmen, muß daher bei Patienten im höheren Alter oft durch Fremdantrieb erfolgen.

Institutionelle Friktionen

Im institutionellen Rahmen fehlt den Krankenkassen das Anreizsystem zur Rehabilitation im geriatrischen Bereich.[590]) Im Pflege-Versicherungsgesetz wird un-

[585]) Schramm, A. (1993), S. 78ff.
[586]) Vgl. 101. Deutschen Ärztetag (1998), S. 72.
[587]) Ebd., S. 73.
[588]) Schütz, R.-M. (1997).
[589]) Meier-Baumgartner, H.-P. (1997), S. 414.
[590]) Vgl. Schütz, R.-M. (1997).

ter der Maßgabe „Rehabilitation vor Pflege" der geriatrischen Rehabilitation ein besonderer Stellenwert eingeräumt. Jedoch ist für die Finanzierung die Krankenversicherung und nicht die Pflegeversicherung zuständig. Dadurch entsteht ein grundsätzliches Dilemma, daß die Pflegekassen die Rehabilitation anregen sollen, die Krankenkassen sie jedoch bezahlen müssen. Finanziell profitieren jedoch mutmaßlich die Pflegekassen von einer Rehabilitation und nicht oder zumindest nur in geringerem Maße die Krankenkassen. Dadurch wird deutlich, daß die bestehende Kompetenzzuordnung rehabilitationsmindernd wirkt.[591]) Die schwierigste Aufgabe für die geriatrische Versorgung scheint darin zu liegen, daß nicht bereits während der Akutbehandlung rehabilitative Elemente in den Behandlungsplan Eingang finden. Diese chronologische Abgrenzung kurativer stationärer Versorgung und stationärer Rehabilitation, in meist räumlich getrennten Einrichtungen, macht einen strukturellen Anpassungsbedarf deutlich. Darüber hinaus wird ein frühzeitiges Einsetzen rehabilitativer Maßnahmen oftmals durch eine Auseinandersetzung über die Zuständigkeitsklärung in der Leistungserbringung verzögert.

Nachhaltigkeit

Zum geriatrischen Rehabilitationssystem werden stationäre, teilstationäre, ambulante und präventive Versorgungsstufen gerechnet. Aus den zwei Hauptaspekten der Rehabilitation heraus soll entweder ein weiterer Funktionsverlust bei bestehender Behinderung verhindert werden – dabei müssen langfristig Therapien im Rahmen ambulanter Nachsorge oder stationärer Pflege in Anspruch genommen werden können – oder der Versuch einer bestmöglichen Wiederherstellung durch ein gezieltes Rehabilitationsprogramm unternommen werden. Im letzteren Fall sind vor allem der niedergelassene Arzt, die geriatrische Klinik, die Tagesklinik und die Rehabilitationsklinik von Bedeutung. Dennoch kann ein Rehabilitationserfolg auf eine Längsschnittbetrachtung bezogen einen erneut auftretenden Funktionsverlust nicht unbedingt verhindern, d. h. daß die Nachhaltigkeit begrenzt ist.[592]) Grund sind oftmals fehlende ärztliche Kontrolle, Therapieverfahren, die nicht weitergeführt werden, die sinkende Motivation des Patienten und die mangelnde Unterstützung durch die Angehörigen z. B. aufgrund fehlender Kenntnisse über die Erkrankung, das Auslassen der notwendigen Mobilisierung des Patienten oder einfach auch Resignation wegen ausbleibender, da überschätzter, Erfolgsmöglichkeiten.

An dieser Stelle hat der Hausarzt eine entscheidende Motivations- und Koordinationsfunktion. Er kann Rehabilitationsbausteine in die Behandlung integrieren, und er hat die Möglichkeit, ambulante Angebote zu koordinieren. Voraussetzung hierbei ist ein ambulantes wohnortnahes Versorgungsangebot.[593])

Ausbaustand

Die Anzahl der geriatrischen Rehabilitationseinrichtungen hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht. In den meisten Bundesländern liegen Planungen vor, die zu einem großen Teil bereits umgesetzt worden sind. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Entwicklung der ambulanten Rehabilitation, zum Beispiel in Tageskliniken. Dennoch vollzieht sich der Ausbau der einzelnen Teile zu einem flächendeckenden Versorgungsnetz regional unterschiedlich schnell. Während Zuwächse an klinisch geriatrischen Betten besonders in Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zu verzeichnen sind, wird die ambulante geriatrische Rehabilitation bisher nicht zu einem flächendeckenden Netz ausgebaut. In der Bundesrepublik Deutschland bestehen derzeit 131 Fachabteilungen der Geriatrie an Krankenhäusern, die 7 306 Betten bereithalten.[594])

Zudem haben sich durch Gesetzesänderungen in der Rehabilitationslandschaft seit Ende 1996 andere Rahmenbedingungen ergeben: Reha-Kliniken, die bislang keine geriatrische Rehabilitation angeboten haben, erschließen sich diesem Patientenkreis, um ihre freie Kapazität zu nutzen. Dies geht zum Teil zu Lasten der Kliniken, die sich in ihrem Grundsatz auf die geriatrische Rehabilitation spezialisiert haben.

Für die geriatrische Rehabilitation sind in erster Linie die Krankenkassen zuständig. Nach Schätzung einiger geriatrischer Reha-Kliniken ist die Anerkennungsrate von Reha-Anträgen seit einiger Zeit rückläufig. Zudem wird von seiten der Kassen eine Schwerpunktsetzung zugunsten ambulanter Rehabilitation vorgenommen.

Rolle des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung (MDK)

Angesichts der wachsenden Bedeutung von Pflegebedürftigkeit kommt dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen als Begutachtungsinstanz eine wachsende Bedeutung zu. Vorgesehen ist, daß im Rahmen der Gutachten des MDK zur Eingruppierung in die Pflegestufen auch Maßnahmen zur Rehabilitation vorgeschlagen werden sollen. Es gibt Anzeichen, daß zum einen vom MDK nur wenig Rehabilitationsvorschläge gemacht werden und diesen dann auch nur in einem geringem Maße entsprochen wird.[595])

Informations- und Motivationslage

Die Kenntnisse über Möglichkeiten der geriatrischen Rehabilitation sind vielfach noch nicht weit genug verbreitet. Dies trifft nicht nur für die Betroffenen und deren Angehörige, sondern auch für die behandelnden Ärzte zu. In diesem Zusammenhang wäre für die geriatrischen Rehabilitation eine intensivere Aufklärung und Aus- und Fortbildung wünschenswert, die den gesamten medizinischen Bereich umfaßt.

[591]) Für Näheres siehe Rothgang, H. (1997), S. 151 ff.
[592]) Vgl. Neubauer, G. (1997).
[593]) Vgl. Kruse, A./Kruse W. (1990), S. 677–686.
[594]) Statistisches Bundesamt (1998).
[595]) Beispiel: Bei den ca. 1 400 Heimbewohnern der Caritas Trägergesellschaft Trier e.V. ist keine Begutachtung mit einer Reha-Empfehlung bekannt. Zu berücksichtigen gilt jedoch, daß nicht vorgesehen ist, daß Reha-Empfehlungen dem Heim routinemäßig mitgeteilt werden. Folglich sind die Heime nicht immer über den Inhalt der Gutachten informiert.

Gerontopsychiatrie

Eine entsprechende geriatrische Schulung ist besonders bei Hausärzten relevant, da sie auf mehr oder weniger regelmäßiger Basis Kontakt mit den Patienten haben und somit eine entscheidende Stelle im frühzeitigen Erkennen von Erkrankungen einnehmen. So kann z. B. das Nachlassen der Hirnleistung im Zusammenhang mit einer dementiellen Erkrankung von einem entsprechend geschulten Hausarzt relativ früh und sicher festgestellt werden. Je nach Krankheitsursache kann eine entsprechende Behandlung erfolgen, die bei einem Teil der Demenzen zu deutlichen Verbesserungen führen kann. Neben den Demenzen sind auch weitere psychische Erkrankungen im Alter relevant, wie z. B. depressive Erkrankungen. Allerdings erfolgt bei Patienten mit einer Demenz vom Alzheimer-Typ häufiger eine Heimeinweisung als bei Patienten mit anderen Diagnosen.[596])

4.4 Zwischenfazit

Geriatrische Rehabilitation kann Pflegebedürftigkeit vermeiden, vermindern oder zumindest zeitweise verzögern. Inzwischen ist die geriatrische Rehabilitation im vollstationären Bereich gut ausgebaut. Zu den bisher als geriatrisch spezialisiert ausgewiesenen Reha-Kliniken treten solche hinzu, die aufgrund freigewordener Kapazitäten zusätzlich geriatrische Angebote aufnehmen. Defizite bestehen allerdings immer noch bei wohnortnahen ambulanten Angeboten, da diese sich meist auf ein physiotherapeutisches Angebot beschränken. Zudem erfordert die geriatrische Rehabilitation spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten der beteiligten Berufsgruppen. Der hohe Anteil der Demenzen führt zu höheren Ansprüchen an eine wohnortnahe geriatrische Rehabilitation. Für diesen Personenkreis sind besonders neue Konzepte und wohnortnahe Angebote bedeutsam. Aber auch die Vernetzung, Abstimmung und Koordination zwischen den unterschiedlichen Anbietern, sowohl im Gesundheits- als auch im Sozialbereich, ist noch nicht ausreichend. Dabei sind oftmals die geriatrischen Kenntnisse und der Überblick über die vorhandenen Angebote verbesserungswürdig. Eine entscheidende Rolle spielt in der geriatrischen Rehabilitation der niedergelassene Art bzw. der Hausarzt.

Im Zuge der weiteren demographischen Entwicklung ist jedoch in zweifacher Hinsicht eine steigende Bedeutung der geriatrischen Rehabilitation zu erwarten: zum einen wird der Bedarf im Zuge der zunehmenden Zahl älterer Menschen steigen; zum anderen wird sie ein wichtiges Instrument zur Eindämmung der Pflegebedürftigkeit und altersbedingten Erkrankungen und deren Folgen sein.

[596]) Wetterling, T. / Schürmann, A. (1997), S. 471.

Literaturverzeichnis

Brody, J. (1996): Man ist so alt, wie man sich macht. Überraschende Ergebnisse neuer Untersuchungen über Gesundheit und Krankheit im Alter, in: Welt am Sonntag, 3. März 1996 und 10. März 1996

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997): Bundesarbeitsblatt, 6/1997

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1997): Arbeits- und Sozialstatistik – Hauptergebnisse

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1998): Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung, Bonn

Busch, S. / Pfaff, A.B. / Rindsfüßer, C. (1996): Die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung – Möglichkeiten zur Umgestaltung und Ergebnisse ausgewählter Modellrechnungen, Graue Reihe der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 110, Düsseldorf

Deutscher Ärztetag (1998): Gesundheit im Alter. Bericht zum 101. Deutschen Ärztetag, hrsg. von der Bundesärztekammer, Köln

Engel, S. / Kleinle-Mayer, A. / Löwel, H. (1997): Mortalität und funktionelle Einschränkungen bei chronisch Kranken, Ergebnisse einer Follow-Up-Studie an älteren Patienten nach Herzinfarkt, in: Das Gesundheitswesen, 1. Sonderheft, S. 26–33

Erbsland, M. (1995): Demographische Effekte auf die zukünftigen Behandlungsausgaben und den zukünftigen Beitragssatz der GKV, ZEW Discussion Paper, 18/95, Mannheim

Erbsland, M. / Wille, E. (1995): Bevölkerungsentwicklung und Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 4/95, S. 661–686

Felderer, B. (1991): Demographische Entwicklung, Nettoprämie und Alterungsrückstellung in der privaten Krankenversicherung, in: Arbeit und Sozialpolitik, 5–6/91, S. 30–35

Fries, J.F. (1980): Aging, Natural Death and the Compression of Morbidity, in: The New England Journal of Medicine, 303, S. 130–135

Fries, J.F. (1984): The Compression of Morbidity, in: The Gerontologist, 24, S. 354–359

Fries, J.F. (1989): Erfolgreiches Altern. Medizinische und demographische Perspektiven, in: Baltes, M.M./ Kohli, M. (Hrsg.), Erfolgreiches Altern. Bedingungen und Variationen, Bern/Stuttgart/Toronto, S. 19 bis 26

Glaeske, G. (1997): Ursachen für den überproportionalen Anstieg der Gesundheitskosten im Alter, Gutachten für die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" des 13. Deutschen Bundestages, Bonn.

Heinze, R. / Olk, Th. / Hilbert, J. (1988): Der neue Sozialstaat. Analyse und Reformperspektiven, Freiburg i. Br.

Helm, S. (1996): Senioren bleiben länger gesund. US-Studie ergab: Typische Alterskrankheiten sind auf dem Rückzug, in: Die Welt, 15. März 1996

Hospers, W. (1996): Geriatrie in gegliederten Gesundheitssystemen: Niederlande und Bundesrepublik Deutschland. SASPC-orientierte Rehabilitationsmedizin in den Niederlanden, in: Forum 29. Geriatrische Rehabilitation im europäischen Vergleich – Modelle und Perspektiven, hrsg. von Chr. von Ferber, H.-W. Greuel, A. Schneider, KDA, Köln

Infratest (1992): Hilfe- und Pflegebedürftige in privaten Haushalten, Endbericht, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 111.2, Stuttgart

Jacobs, K. / Knische, A / Reschke, P. (1993): Ausgabenprofile nach Alter und Geschlecht in der gesetzlichen Krankenversicherung, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit zur Durchführung des Risikostrukturausgleichs

Kane, R. C. (1988): Beyond Caring: The Challenge to Geriatrics, in: Journal of American Geriatrics Society, 36

Kane, R. L. / Radoserich, D. M. / Kaupel, J. W. (1990): Compression of morbidity: issues and irrelevancies, in: Kane, R. L. / Evams J. G. / McFayden, D. (Hrsg.), Imroving the Health of Older People: A World View, Okford/New York/Tokio, S. 30–49

Klauber, J. / Schröder, H. / Selke, G.W. (1996): Arzneimittelverordnung nach Alter und Geschlecht, in: Schwabe, U. / Paffrath, D. (Hrsg.), Arzneiverordnungs-Report '96, S. 497–511

Knappe, E. (1995): Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Gesundheitssektor, Universität Trier, Diskussionsbeitrag 43, Trier

Knappe, E. / Rachold, U. (1997): Demographischer Wandel und Gesetzliche Krankenversicherung, in: Knappe, E. / Winkler, A. (Hrsg.), Sozialstaat im Umbruch, S. 91–118, Frankfurt.

Kruse, A. / Kruse W. (1990): Ambulante Rehabilitation älterer Patienten. Ein empirischer Beitrag aus der hausärztlichen Praxis, in: Zeitschrift für Allgemeinmedizin 66, 26, S. 677–686

Lehr, U. (1995): Geriatrische Rehabilitation – eine Herausforderung in unserer Zeit, Internationale Fachtagung

Meier-Baumgartner, H.-P. (1997): Stellungnahme zur Anhörung „Rehabilitation unter ökonomischen Gesichtspunkten" vom 17. März 1997 der Enquete-

Kommission „Demographischer Wandel", Komm.-Drs. 13/26a, Bonn

Meyer, U. (1996): Zur Beitragsentwicklung in der Privaten Krankenversicherung (PKV), in: Die Ersatzkasse, 7/96, S. 242–244

Neubauer, G. (1997): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Rehabilitation unter ökonomischen Gesichtspunkten" vom 17. März 1997 der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel", Komm.-Drs. 13/26a

Pohlmeier, W. / Ulrich, V. (1996): Die Nachfrage nach medizinischen Leistungen im Lebenszyklus, in: Oberender, P. (Hrsg.), Alter und Gesundheit, Baden-Baden, S. 49–81

Prognos AG (1995): Prognos-Gutachten 1995. Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung für Gesamtdeutschland vor dem Hintergrund veränderter politischer und ökonomischer Rahmenbedingungen, Gutachten für den Verband deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften, Bd. 4, Frankfurt a. M.

Prognos AG (1998): Prognos-Gutachten 1998. Auswirkungen veränderter ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen auf die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland, Gutachten für den Verband deutscher Rentenversicherungsträger, DRV-Schriften, Bd. 9, Frankfurt a. M.

Reschke, P. / Jacobs, K. (1994): GKV-Ausgabenprofile nach Alter und Geschlecht 1995, Gutachten im Auftrage des Bundesversicherungsamtes

Rothgang, H. / Schmähl, W. (1995): Die langfristige Entwicklung von Ausgaben und Beitragssatz in der gesetzlichen Pflegeversicherung, in: Fachinger, U./ Rothgang, H. (Hrsg.), Die Wirkung des Pflege-Versicherungsgesetzes. Sozialpolitische Schriften, 68, S. 155–175

Rothgang, H. / Vogler, A. (1997): Die zukünftige Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen bis zum Jahre 2040 und ihre Einflußgrößen, ZeS-Arbeitspapier, 6/97, Bremen

Rowe, J.W. / Kahn, R.L. (Hrsg.) (1998): Successful Aging, Arthur Foundation Study, New York

Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1996): Gesundheitswesen in Deutschland – Kostenfaktor und Zukunftsbranche

Schliehe, F. (1997): Stellungnahme zur Anhörung „Rehabilitation unter ökonomischen Gesichtspunkten", vom 17. März 1997, Komm.-Drs. 13/26b

Schmähl, W. (1983): Auswirkungen von Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung auf die Finanzsituation der gesetzlichen Krankenversicherung im Vergleich zur gesetzlichen Rentenversicherung – Eine modelltheoretische Analyse, in: Konjunkturpolitik, Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, 2/1983, S. 100–120, Berlin

Schneekloth, U. / Müller, U. (1997): Hilfe- und Pflegebedürftige in Heimen. Endbericht zur Repräsentativerhebung im Rahmen des Forschungsprojektes „Möglichkeiten und Grenzen selbständiger Lebensführung in Einrichtungen", Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 147.2, Stuttgart/Berlin/Köln

Schneekloth, U. / Potthoff, P. / Piekara, R. / v. Rosenbladt, B. (1996): Hilfe- und Pflegebedürftige in privaten Haushalten. Endbericht, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 111.2, Stuttgart/Berlin/Köln

Schramm, A. (1993): Prävention und Gesundheitsförderung aus der Sicht der Gerontologie und Geriatrie, in: Zukunftsaufgabe Gesundheitsvorsorge. Kongreßbericht, hrsg. vom Bundesministerium für Gesundheit, Hamburg

Schütz, R.-M. (1997): Öffentliche Anhörung „Rehabilitation unter ökonomischen Gesichtspunkten" vom 17. März 1997 der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel", Komm.-Drs. 13/26c

SOCIALDATA (1980): Anzahl und Situation zu Hause lebender Pflegebedürftiger. Ermittlung der Repräsentativdaten und Situationsgruppenanalyse, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 80, Stuttgart

Statistisches Bundesamt (1997): Statistisches Jahrbuch 1997 für die Bundesrepublik Deutschland

Statistisches Bundesamt (1996): Statistisches Jahrbuch 1996 für die Bundesrepublik Deutschland.

Unabhängige Expertenkommission (1996): Gutachten der Unabhängigen Expertenkommission zur Untersuchung der Problematik steigender Beiträge der privat Krankenversicherten im Alter, Drucksache 13/4945

Verband der privaten Krankenversicherung (1996): Die private Krankenversicherung. Rechenschaftsbericht 1996, Köln

Verband der privaten Krankenversicherung (1997): Die private Krankenversicherung. Zahlenbericht 1996/1997, Köln

VDR (Hrsg.) (1996): Rentenversicherung in Zahlen, Frankfurt a. M.

Verbrugge, L. M. (1984): Longer Life but Worsening Health? Trends in Health and Mortality of Middle-Aged and Older Persons, in: Milbank Memorial Fund Quarterly, 62, S. 474–519

Walter, U. (1998): Glossar, in: Schwartz, F. W. et al. (Hrsg.), Das Public Health Buch. Gesundheit und Gesundheitswesen, München/Wien/Bakltimore, S. 639

Wasem, J. (1996a): Private Krankenversicherung und ältere Versicherte, in: Oberender, P. (Hrsg.), Alter und Gesundheit, S. 129–166, Baden-Baden

Wasem, J. (1996b): Wettbewerb in der privaten Krankenversicherung. Informationsdienst der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V., 253, Köln

Wetterling, T. / Schürmann, A. (1997): Gründe für eine Heimeinweisung bei stationär aufgenommenen gerontopsychiatrischen Patienten, in: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, 6/97, S. 469–473

Wille, E. / Neubauer, G. / Erbsland, M. / Frohwitter, I. (1998): Finanzwirtschaftliche und strukturelle Entwicklungen in der Pflegeversicherung vor dem Hintergrund des demographischen Wandels bis zum Jahr 2040. Studie im Auftrag der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" des 13. Deutschen Bundestages, Bonn

Wissenschaftliches Institut der AOK (1988): GKV-Arzneimittelindex. Arzneiverbrauch nach Altersgruppen 1987, Bonn

Wissenschaftliches Institut der AOK (1997): GKV-Arzneimittelindex. Arzneiverbrauch nach Altersgruppen 1996, Bonn

Zweifel, P. / Felderer, S. / Meier, M. (1996): Demographische Alterung und Gesundheitskosten: Eine Fehlinterpretation, in: Oberender, P. (Hrsg.), Alter und Gesundheit, S. 29–46, Baden-Baden

V Familie und soziale Netzwerke

1 Familie und demographischer Wandel

Familien sind mit dem demographischen Wandel auf eine zweifache Art und Weise verknüpft. Einerseits sind die Familien, genauer gesagt die sie im Lebensverlauf bildenden Individuen, durch ihre jeweiligen Familienbildungsprozesse *direkte Auslöser des demographischen Wandels.* Nicht unwesentlich entscheidet das menschliche Verhalten und Handeln über Art und Zeitpunkt von Familiengründung, die Größe der Familie, ihre Dauer und mögliche Auflösung. Es entscheidet ebenso über den möglichen Verzicht auf Familie. Wenn wir uns mit der Familie beschäftigen, dürfen wir diejenigen nicht außer acht lassen, die dauerhaft auf eine eigene Familiengründung verzichten (müssen), insbesondere die (ungewollt oder gewollt) kinderlosen Paare und Singles.

Die wesentlichen Komponenten des demographischen Wandels sind die langfristige Abnahme der ansässigen Bevölkerung aufgrund der gesunkenden Geburtenrate und die gleichzeitige Steigerung der Lebenserwartung. Zumindest der erste der beiden genannten Faktoren ist ursächlich mit der Lebenswelt der Menschen und mit der Entscheidung für oder gegen familiale Lebensformen und ihre jeweilige konkrete Ausgestaltung verknüpft.

Andererseits *wirkt der demographische Wandel auch auf die Familie zurück.* Familie wird zunehmend als lediglich eine Lebensform unter verschiedenen anderen „wählbar", ihre zeitliche Perspektive verändert sich im Lebenslauf des einzelnen hin zu nur noch einer unter mehreren Lebensphasen mit abnehmendem Zeitanteil. Sie konkurriert mit anderen Sphären des Lebens wie der Arbeits- und Erwerbswelt oder auch der Konsum- und Freizeitgesellschaft. Primär sind die Eltern verpflichtet, die Sorge und die Versorgung für ihre Kinder zu gewährleisten, gleichwohl kann dies bei Bedarf auch von staatlicher Seite übernommen werden. Umgekehrt sind die in früheren Zeiten üblichen Verpflichtungen der erwachsenen Kinder gegenüber ihren älter gewordenen Eltern durch die Einführung der Solidarsysteme sozialer Sicherung (GRV, GKV, PV) zum großen Teil ersetzt bzw. zumindest gemindert worden; dies ist im wohlfahrtstaatlichen Gedanken angelegt und auch politisch (Grundgesetz) gewollt.

Wenn im folgenden der demographische Wandel und seine Auswirkungen auf die Familie und ihre sozialen Netze untersucht werden soll, dann geht es genau um diesen *doppelten Zusammenhang von Ursache und Rückwirkungen.* Keine ernstzunehmende Wissenschaft kann heute die Familienbildungsprozesse des Jahres 2040 im Detail vorhersagen. Den Auftrag der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel", einen Blick in die Zukunft zu wagen, zu erfüllen, heißt die Tendenzen der Gegenwart und der jüngeren Vergangenheit aufzuspüren und zunächst vorsichtig in die Zukunft zu verlängern. Das sich hieraus ergebende „Szenario" der Familie im 21. Jahrhundert sollte von der Gesellschaft, den sie bildenden Institutionen und den politischen Entscheidungsträgern beurteilt werden. *Die Kommission will die Zukunft der Familie und ihrer sozialen Netzwerke weder in leuchtenden Farben noch als Katastrophengebilde malen, sondern einen Beitrag zu einer realistischen Betrachtung gegenwärtiger Tendenzen und ihrer Konsequenzen leisten.*

Der Abschlußbericht knüpft im wesentlichen an den Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" aus der 12. Wahlperiode an. Nach dem dort formulierten Familienbegriff versteht man unter Familie eine Lebensform von Geschlechtern und Generationen, deren Gestalt sich im Lebensverlauf immer wieder verändert.[597]) Im Fünften Familienbericht wird Familie von der Sachverständigenkommission definiert als eine „Folge von Generationen, die unabhängig von räumlicher und zeitlicher Zusammengehörigkeit biologisch, sozial und/oder rechtlich miteinander verbunden sind" und deren Kernstruktur das Vater-Mutter-Kind-Verhältnis mit seinen verschiedenen Facetten darstellt.[598]) Dieses weit gefaßte Familienverständnis ermöglicht es, Familie nicht nur in jungen Jahren, sondern auch mit zunehmendem Alter als eine soziale Gemeinschaft zu betrachten, die durch ein wechselseitiges Netz sozialer Beziehungen und materieller wie immaterieller Leistungen geprägt ist. Familien bilden nach Auffassung der Kommission ein wesentliches Fundament der Gesellschaft, und zwar noch bevor über die familialen Leistungen im einzelnen gesprochen wird. Familie und Familienarbeit hat so betrachtet einen soziokulturellen Selbstwert,[599]) in ihr bildet sich das Humanvermögen sowohl gesellschaftlich als auch individuell.[600])

1.1 Fakten und Trends

Zunächst werden in den Unterabschnitten 1.1.1 bis 1.1.4 die maßgeblichen Kennziffern der sich wandelnden Familienstrukturen beschrieben. Das für den demographischen Wandel ursächlich mitverantwortliche generative Verhalten, das sich in der Geburtenrate widerspiegelt, wird in einem eigenen Unterabschnitt im europäischen Vergleich und im Zusammenhang von Familienpolitiken (1.1.5) etwas ausführlicher dargestellt. Eine Betrachtung des Familienlebens im Lebensverlauf, eine sogenannte Längsschnittbetrachtung, beschließt den ersten Abschnitt dieses Kapitels.

---

597) Deutscher Bundestag (1994a), S. 109.
598) BMFuS (1994), S. 23f.
599) Netzler, A. (1995).
600) Vgl. BMFuS (1994), S. 26ff.

1.1.1 Haushalte nach Größen, Familienanteile und -zusammensetzung

Die Entwicklung der bundesdeutschen Haushalte ist gut dokumentiert und bereits im Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" und auch im Fünften Familienbericht der Bundesregierung ausführlich dargestellt. Allgemein gilt, daß seit Beginn des 20. Jahrhunderts eine kontinuierliche Zunahme der Ein- und Zweipersonenhaushalte und eine Abnahme der Fünf- und Mehrpersonenhaushalte stattgefunden hat, während sich die typischen Kleinfamilienhaushalte mit drei und vier Personen anteilmäßig kaum verändert haben. Die bedeutsamste Veränderung zeigt sich bei den *Einpersonenhaushalten,* die 1997 den größten Einzelposten aller Haushalte (13,26 Millionen/35,4 v. H.) in Deutschland ausmachen. Allerdings gilt dies nur für die alten Bundesländer. 1997 waren laut Mikrozensus dort 11,13 Millionen Haushalte mit einer Person gemeldet, das entspricht dort einem Anteil von 36,3 v. H. an allen Haushalten. In den neuen Bundesländern war überall (Ausnahme: Ost-Berlin) der Zweipersonenhaushalt mit insgesamt 2,33 Millionen (34,0 v.H.) der größte Einzeltypus, gefolgt vom Einpersonenhaushalt mit immerhin bereits 2,13 Millionen (31,2 v. H.). Wesentlich sind die *Entwicklungen seit den 50er Jahren in den alten Bundesländern.* Die Anzahl der Haushalte hat sich in 47 Jahren nahezu verdoppelt, die Bevölkerung ist hingegen lediglich um ein gutes Drittel von 49,85 auf 66,9 Millionen gewachsen. Die durchschnittliche Haushaltsgröße hat sich von knapp drei Personen im Jahr 1950 kontinuierlich nach unten entwickelt und lag 1997 mit regionalen Schwankungen bei 2,2 Personen (alte Bundesländer: 2,18 / neue Bundesländer: 2,24; Städte über 500 000 Einwohner: 1,90 / Mecklenburg-Vorpommern: 2,37). Die Entwicklung der anteilmäßigen Verteilung verschiedener Haushaltsgrößen zeigt die folgende Tabelle für den Zeitraum ab 1950 in den alten und ab 1990 in den neuen Bundesländern:

Die Zahlen zeigen einen Trend weg von den sehr großen Haushalten hin zu den Ein- und Zweipersonenhaushalten, dies läßt sich auch für die neuen Bundesländer in Ansätzen bereits feststellen, allerdings sind dort die Zwei- bis Vierpersonenhaushalte noch etwas stärker vertreten als in den alten Bundesländern. Regional läßt sich feststellen, daß die Einpersonenhaushalte vor allem in den Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern dominieren. Bundesweit machen sie dort 1996 bereits 44,3 v.H. aller Haushalte aus, in einigen Großstädten wie München bilden sie sogar die absolute Mehrheit der Haushalte.

Diese anteiligen Zahlen bei den Haushalten sagen wenig über die Anzahl der Personen aus, die allein oder in Gemeinschaft leben. Es ist deshalb sinnvoll, den *Anteil der in Einpersonenhaushalten lebenden Personen an der Wohnbevölkerung* im Rückblick kurz zu beleuchten.

Über die tendenziell wachsende Gruppe der Einpersonenhaushalte wird viel spekuliert. Begriffe wie Singularisierung oder „Single-Gesellschaft" prägen die Debatte, obwohl nur ein geringer Anteil aller alleinlebenden Menschen als *Singles* im engeren Sinne bezeichnet werden kann. Bei den Einpersonenhaushalten finden sich sowohl jüngere Menschen wie z. B. Auszubildende, Studierende oder junge Erwerbstätige als auch ältere alleinstehende Menschen, es finden sich alle Familienstände wieder, und es finden sich auch freiwillige und unfreiwillige „Singles" darunter. Als hilfreich erweist sich in diesem Zusammenhang der Versuch einer Definition durch Stefan Hradil. *Singles im weiten Sinne* bezeichnet alle diejenigen, die 25 bis unter 55 Jahre alt sind und alleine leben und haushalten.[601]) Die Zahl

[601]) Hradil, S. (1995).

Tabelle 1

Anteile der Privathaushalte nach Zahl der Personen an allen Haushalten

Jahr	Haushalte insgesamt (× 1 000)	davon mit ... Personen (v. H.)					Bevölkerung in Privathaushalten (× 1 000)
		1	2	3	4	5 u. m.	
Alte Bundesländer							
1950	16 650	*19,4*	*25,3*	*23,0*	*16,2*	*16,1*	49 850
1961	19 460	*20,6*	*26,5*	*22,6*	*16,0*	*14,3*	56 012
1970	21 991	*25,1*	*27,1*	*19,6*	*15,2*	*12,9*	60 176
1987	26 218	*33,4*	*28,5*	*17,7*	*13,7*	*6,7*	61 603
1990	28 175	*35,0*	*30,2*	*16,7*	*12,8*	*5,3*	63 491
1997	30 609	*36,3*	*32,3*	*14,6*	*11,9*	*4,9*	66 869
Neue Bundesländer und Ost-Berlin							
1991	6 673	*27,5*	*32,0*	*20,0*	*16,5*	*4,0*	16 661
1997	6 848	*31,2*	*34,0*	*18,3*	*13,2*	*3,3*	15 366

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch (1992); (1998 b), S. 22
Zahlen von 1950–1987 = Volkszählung, 1991/97 = Mikrozensus

Tabelle 2

Anteil der in Einpersonenhaushalten lebenden Personen an der Wohnbevölkerung von 1950 bzw. 1991 bis 1997

Jahr	Wohn-bevölkerung insgesamt (× 1 000)	Personen in Einpersonen-haushalten	Anteil an der Wohn-bevölkerung in v. H.
Alte Bundesländer			
1950	49 850	3 229	*6,5*
1961	56 012	4 010	*7,2*
1970	60 176	5 527	*9,2*
1987	61 603	8 767	*14,2*
1990	63 491	9 849	*15,5*
1997	66 869	11 125	*16,6*
Neue Bundesländer und Ost-Berlin			
1990	15 936	1 896	*11,9*
1997	15 366	2 134	*13,9*

Seit 1950 hat sich der Anteil der Alleinlebenden an der Gesamtbevölkerung in den alten Bundesländern verzweieinhalbfacht.
In den neuen Bundesländern ist der Anteil nicht ganz so hoch, in der Tendenz aber ebenfalls steigend.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Stat. Jahrbuch (1992), S. 69; (1998 b), S. 22. Zahlen von 1950–1987 = Volkszählung, 1990/97 = Mikrozensus

wird 1992 auf ca. 6,5 Millionen Menschen geschätzt, das entspricht einem Anteil von knapp 10 v.H. der erwachsenen Bevölkerung. Die jüngeren (bis 25 Jahre) und älteren Menschen in Einpersonenhaushalten (über 55 Jahre) haben mehrheitlich entweder noch keine bzw. keine (oder nur eingeschränkte) Möglichkeit mehr, gemeinsame Haushalte mit anderen Personen (Partner, Kinder usw.) zu führen. Eine genauere Betrachtung zeigt, daß die Entwicklung der Einpersonenhaushalte seit den 60er Jahren vor allem von den Altersgruppen der 25- bis 45jährigen getragen wird. Deren Zahl hat sich seit 1972 von etwas über einer Million auf 4,19 Millionen vervierfacht, insbesondere bei den Frauen zeigt sich eine Steigerung von ca. 350 000 auf über 1,48 Millionen Haushalte im Jahr 1997.[602]) Die jüngeren Alleinlebenden bis 25 Jahre stellten seit über drei Jahrzehnten konstant in etwa 10 v. H. aller Einpersonenhaushalte und summieren sich seit Beginn der 90er Jahre auf etwas über eine Million Haushalte, wobei ihr Anteil neuerdings demographisch bedingt – durch geburtenschwächere Jahrgänge – abnimmt (Anteil 1997: 7,5 v. H.). Die 45- bis 65jährigen stellen 1997 mit 3,03 Millionen einen geringeren Anteil (22,9 v. H.) an allen Einpersonenhaushalten als vor 35 Jahren (ca. 35 v. H.). Die zahlenmäßig nach wie vor stärkste Gruppe ist die der älteren Alleinlebenden über 65 Jahre. Insgesamt machen 1997 die älteren Alleinlebenden 5,04 Millionen Haushalte aus, davon sind 83 v. H. Frauen. *Zusammenfassend* läßt sich bezüglich der *Einpersonenhaushalte* und der oft beschriebenen *Tendenz zur „Single"-Gesellschaft* festhalten: beide Erscheinungen haben zugenommen, insgesamt ist die Gruppe der Singles schneller gewachsen als die Anzahl der Einpersonenhaushalte. Besonders bei den Altersgruppen der 25- bis 45jährigen und der 45- bis 55jährigen finden sich die *Singles in einem engeren Sinne*, das sind diejenigen, die keinen festen Partner haben und aus eigenem Willen und auf längere Zeit alleinleben wollen.[603]) Die Zahl dieser Singles kann nur geschätzt werden: sie belief sich im Jahr 1992 laut „Allbus"-Erhebungen auf knapp 3,6 v. H. der erwachsenen Bevölkerung, das entsprach ca. 2,4 Millionen Personen. Damit umfaßte sie zu diesem Zeitpunkt lediglich ein Drittel aller 25- bis 55jährigen, die in Einpersonenhaushalten lebten.

Als eine weitere große Gruppe sind diejenigen *Zweipersonenhaushalte* zu nennen, *in denen keine Kinder leben*. 1997 wurden 9,32 Millionen Ehepaare ohne Kinder im Haushalt gezählt. Darunter sind alle diejenigen Verheirateten, die (noch) keine Kinder haben sowie deren Kinder nicht mehr im Elternhaushalt leben, zusammengefaßt. Dazu kommen etwa 1,38 Millionen (noch) kinderlose nichteheliche Lebensgemeinschaften. Summiert ergibt dies über 21 Millionen Menschen oder 32 v. H. der erwachsenen Bevölkerung, die in Partnerschaften ohne Kinder im Haushalt lebten (siehe Tabelle 3). Die Anzahl der Personen in diesen *Eingenerationenhaushalten* hat seit 1991 (18,8 Millionen/29 v. H. der erwachsenen Bevölkerung) leicht zugenommen. Diese Zunahme hatte sich bereits im früheren Bundesgebiet abgezeichnet. 1972 lebten ca. 11,6 Millionen Menschen in dieser Haushaltsform, davon ungefähr 222 000 in nichtehelichen Lebensgemeinschaften, 1990 waren es bereits 14,8 Millionen (davon 1,7 Millionen in nichtehelichen Lebensgemeinschaften). Das entsprach 1972 einem Anteil von 25,6 und 1990 einem Anteil von 28,4 v. H. der erwachsenen Bevölkerung (siehe nachfolgende Tabelle).

Der Anteil der in kinderlosen Haushalten lebenden Personen ist keineswegs identisch mit dem Anteil der dauerhaft Kinderlosen (Frauen) eines Jahrganges, der sich in den alten Bundesländern 1996 auf 25,4 v. H. und in den neuen Bundesländern auf 9,4 v. H. der zwischen 1957 und 1961 geborenen Frauen (= 35- bis 39jährige Frauen) belief.[604])

Die *Familien*, verstanden als alle in einer *Haushaltsgemeinschaft von Eltern mit ihren Kindern* lebenden Menschen, bilden die Mehrheit der Bevölkerung. 1997 leben laut Haushaltsstatistik ca. 45,1 Millionen Menschen in Familien. Das sind 54,8 v. H. der gesamten Bevölkerung. Diese teilen sich auf in 23,4 Millionen Eltern und 22,71 Millionen Kinder, wobei teilweise allerdings auch erwachsene Kinder, die im Elternhaushalt leben, mitgezählt werden. Nimmt man

[602]) Vgl. alle Zahlen hierzu nach Hradil, S. (1995) / Statistisches Bundesamt (1998b).

[603]) Vgl. Hradil, S. (1995), S. 21.

[604]) BMFSFJ (1997a), S. 104.

Tabelle 3

Entwicklung der Zweipersonenhaushalte (ohne Kinder) seit 1972

Haushalte ohne Kinder	1972 *)	1982 *)	1990 *)	1997 +)
Ehepaare (x 1 000)	5 674	5 924	6 525	9 318
Nichteheliche Lebensgemeinschaften (× 1 000) [1])	111	445	856	1 375
Summe (in Personen × 1 000)	11 570	12 738	14 762	21 386
v. H. an der über 18jährigen Bevölkerung	*25,6*	*26,4*	*28,4*	*32,1*

*) Früheres Bundesgebiet. +) Deutschland. [1]) Geschätzte Zahl.

Quelle: Ergebnisse des Mikrozensus, aus: Statistisches Bundesamt (1992), (1998 a), S. 132/209; (1998 b), S. 13. Eigene Berechnung und Zusammenstellung

die Haushalte als Basis, so ergeben sich andere Verhältniszahlen: nur 35,0 v. H. aller Haushalte werden von Familien gebildet und mit durchschnittlich 3,44 Personen liegen sie deutlich über der durchschnittlichen Größe aller Haushalte (2,2). Von Interesse ist die weitere Aufteilung nach Kinderzahl und Familienstand der Eltern. Die große Mehrheit der Familien wird von zusammenlebenden Ehepaaren mit ihren Kindern gebildet. 20,6 Millionen verheiratete Eltern mit insgesamt 17,78 Millionen Kindern teilen sich 10,3 Millionen Haushalte. Damit liegt die durchschnittliche Haushaltsgröße dieser Familienhaushalte bei 3,73 Personen (2 Erwachsene, 1,73 Kinder), d. h. typische Familienhaushalte sind die Drei- und Vierpersonenhaushalte. Wie sich die Kinder nach der Anzahl der Geschwister hierbei aufteilen, zeigt die folgende Tabelle.

Tabelle 4

Familienhaushalte von zusammenlebenden Ehepaaren nach Kinderzahl und Gesamtzahl der Kinder (April 1997)

Kinderzahl von Ehepaaren	Haushalte in Mio. (v. H.)	Zahl der Kinder insgesamt in Mio. (v. H.)
1 Kind	4,701 *(45,7)*	4,701 *(26,4)*
2 Kinder	4,179 *(40,6)*	8,358 *(47,0)*
3 Kinder	1,095 *(10,6)*	3,285 *(18,5)*
4 und mehr Kinder	0,324 *(3,1)*	1,440 *(8,1)*
Summe	10,299 *(100)*	17,784 *(100)*

Nahezu 46 v. H. aller Familien in Ehen sind Einkindfamilien. Aber: nur etwa jedes vierte Kind ist ein (noch) Einzelkind.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1998b), S. 26; eigene Zusammenstellung

Knapp drei Viertel aller 1997 in diesen ehelichen Familien lebenden Kinder haben mindestens einen Bruder oder eine Schwester, ein gutes Viertel sind (noch) Einzelkinder; drei oder mehr Geschwister haben lediglich 8,1 v. H. aller Kinder aus diesen Familien.

In dieser Zusammenstellung sind *die in nichtehelichen Lebensgemeinschaften lebenden Kinder* nicht erfaßt. Dabei kann es sich zum einen um leibliche Kinder eines Paares handeln, in der überwiegenden Zahl sind dies aber Alleinerziehende, die mit einem Partner oder einer Partnerin zusammenleben, der bzw. die in keinem Verwandtschaftsverhältnis zu dem Kind oder den Kindern steht. In der Haushaltsstatistik kommen die in nichtehelichen Lebensgemeinschaften lebenden Personen deshalb sowohl als Alleinstehende ohne Kinder als auch als Alleinerziehende vor. Für das Jahr 1997 wird die Anzahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit Kindern auf 530 000 geschätzt, davon etwa 228 000 in den neuen und 302 000 in den alten Bundesländern, eine genaue Aufschlüsselung nach Anzahl der Kinder ist leider noch nicht möglich. In den alten Bundesländern hat sich die Zahl nichtehelicher Lebensgemeinschaften mit Kindern innerhalb eines Jahrzehntes seit 1985 (ca. 70 000) mehr als vervierfacht. 1997 lebten in 530 000 nichtehelichen Lebensgemeinschaften bundesweit ca. 773 000 Kinder (davon 681 000 Minderjährige), das enspricht einer durchschnittlichen Zahl von 1,46 Kindern je Haushalt.[605])

Die *Alleinerziehenden* (einschließlich der in nichtehelichen Lebensgemeinschaften lebenden Eltern) bilden die zweite große Gruppe der Haushalte mit Kindern. Insgesamt gibt es 1997 fast 2,8 Millionen Alleinerziehende in Deutschland, davon ist die übergroße Mehrzahl weiblich (2,288 Millionen oder 81,8 v. H.). Der Familienstand läßt sich geschlechtsspezifisch weiter nach Ledigen, verheiratet Getrenntlebenden, Verwitweten und Geschiedenen differenzieren, so daß die unterschiedlichen Lebenslagen besser sichtbar werden. Dies wird im Unterabschnitt 1.1.2 behandelt. Die durchschnittliche Kinderzahl der Alleinerziehenden lag bei 1,4 Kindern. Da nicht alle Alleinerziehenden ausschließlich mit ihren Kindern

[605]) Zahl noch unveröffentlicht. Auskunft durch Statistisches Bundesamt.

einen Haushalt bilden, läßt sich die durchschnittliche Haushaltsgröße dieser Familien nicht genau ermitteln, sie liegt aber mindestens bei 2,4 Personen. Im folgenden wird analog zu den Ehepaaren mit Kindern die Aufteilung der Alleinerziehenden nach Kinderzahl tabellarisch dargestellt.

Tabelle 5

Familien-Haushalte Alleinerziehender (inkl. nichtehelicher Lebensgemeinschaften) nach Kinderzahl und Gesamtzahl der Kinder ohne Altersgrenze (April 1997)

Kinderzahl	Haushalte in Mio. (v. H.)	Zahl der Kinder insgesamt in Mio. (v. H.)
1 Kind	1,925 *(68,8)*	1,925 *(49,0)*
2 Kinder	0,679 *(24,3)*	1,358 *(34,6)*
3 Kinder	0,148 *(5,3)*	0,441 *(11,2)*
4 und mehr Kinder	0,046 *(1,6)*	0,202 *(5,2)*
Summe	2,797 *(100)*	3,770 *(100)*

Bei nur einem Elternteil (bzw. in nichtehelichen Lebensgemeinschaften) lebende Kinder sind zu 49 v. H. Einzelkinder.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1998b), S. 26; eigene Zusammenstellung

Im Gegensatz zu den Familien der Ehepaare fällt hierbei die große Zahl der *Einzelkinder* mit über 49 v. H. ins Auge. Ein gutes Drittel aller Kinder von Alleinerziehenden hat einen Bruder oder eine Schwester, jedes 9. hat 2 Geschwister und immerhin noch jedes 20. Kind hat sogar 3 oder mehr Geschwister im selben Haushalt. Da sich der überwiegende Teil der Kinder aus den für 1997 auf 530 000 geschätzten nichtehelichen Lebensgemeinschaften in der Gruppe der Alleinerziehenden wiederfindet, ist die Aussagekraft dieser Zahlen insgesamt eingeschränkt. Ein beträchtlicher Teil der 3,93 Millionen Kinder dieser „offiziell" Alleinerziehenden lebt vermutlich unter ähnlichen Bedingungen wie die Kinder, deren Eltern verheiratet zusammenleben.

Betrachtet man nur die *Familien mit minderjährigen Kindern*, so zeigt sich, daß sich die relative Verteilung der verschiedenen Haushalte nach Kinderzahl nur unwesentlich von der oben dargestellten unterscheidet. Absolut reduziert sich jedoch die Zahl der in Familienhaushalten lebenden Menschen auf 32,7 Millionen (17,1 Millionen Erwachsene; 15,6 Millionen Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre) und wird zu einer Minderheit an der Gesamtbevölkerung. Zur *Geschwistersituation* läßt sich folgendes feststellen: 69,2 v. H. aller minderjährigen Kinder haben Geschwister, 30,8 v. H. sind (noch) Einzelkinder. Vier und mehr minderjährige Kinder findet man nur noch in 2,6 v. H. aller Familien und entsprechend haben nur noch 7,1 v. H. aller minderjährigen Kinder drei oder mehr ebenfalls minderjährige Geschwister (siehe Tabelle 6).

Die Haushaltsstatistik als eine Momentaufnahme verzerrt allerdings *die tatsächliche Familienstruktur*, die sich nur in einer Betrachtung der familialen Entwicklungen korrekt abbilden läßt. Noch nicht geborene bzw. nicht mehr im selben Haushalt lebende Geschwister werden in der Haushaltsstatistik nicht erfaßt und dies führt zu einer Übergewichtung der „Einzelkinder". Betrachtet man nur die 3,69 Millionen 6- bis 9jährigen Kinder, deren jüngere Geschwister zum großen Teil bereits geboren sind und deren ältere Geschwister überwiegend noch im selben Haushalt leben dürften, so zeigt sich, daß 1997 über 80 v. H. der 6- bis 9jährigen Kinder Geschwister im selben Haushalt haben und lediglich 19,6 v. H. Einzelkinder sind. Differenziert nach alten und neuen Bundesländern (1997) und für die Gesamtgruppe der Alleinerziehenden (1996) ergibt sich dann folgende Geschwistersituation (siehe Tabelle 7).

Ein Blick auf die *Entwicklung* im früheren Bundesgebiet zeigt, daß die Bevölkerung zwischen 1970 und 1990 gering angewachsen ist, während die Gesamtzahl der in Familien lebenden Erwachsenen mit ihren minderjährigen Kindern seit den 70er Jahren konti-

Tabelle 6

Familien-Haushalte von zusammenlebenden Ehepaaren und Alleinerziehenden bzw. nichtehelichen Lebensgemeinschaften (neL) nach der Kinderzahl und Gesamtzahl der minderjährigen Kinder (April 1997)

Kinderzahl	Haushalte in Mio.		Gesamtzahl minderjähriger Kinder in Mio. (v. H.)		
	Ehepaare	Alleinerziehende/ neL	Ehepaare	Alleinerziehende bzw. neL	Kinder insgesamt
1 Kind	3,561	1,233	3,561 *(27,4)*	1,233 *(47,2)*	4,794 *(30,8)*
2 Kinder	3,073	0,468	6,146 *(47,4)*	0,936 *(35,8)*	7,082 *(45,4)*
3 Kinder	0,765	0,101	2,295 *(17,7)*	0,303 *(11,6)*	2,598 *(16,7)*
4 und mehr	0,218	0,031	0,966 *(7,5)*	0,139 *(5,4)*	1,105 *(7,1)*
Summe	**7,617**	**1,835**	**12,968 *(100)***	**2,611 *(100)***	**15,579 *(100)***

Quelle: Statistisches Bundesamt (1998b), S. 26; eigene Zusammenstellung

Tabelle 7

Kinder im Alter von 6 bis 9 Jahren nach Anzahl der Geschwister im Haushalt in v. H. (1997) (Alleinerziehende = 1996)

Geschwister im Haushalt	Deutschland insgesamt	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder und Ost-Berlin	Alleinerziehende (Deutschland)
0 (Einzelkind)	19,6	16,9	30,4	40,4
1	49,7	49,5	50,4	39,5
2	21,2	23,0	13,9	13,5
3 und mehr	9,5	10,6	5,3	6,6

Quelle: Statistisches Bundesamt (1998b), S. 20; (1998a), S. 154; eigene Zusammenstellung

nuierlich zurückgegangen ist. Damit ist ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung sowie der der Eltern an der erwachsenen Bevölkerung ebenfalls rückläufig. Bereits 1990 lebte nur noch jeder vierte Erwachsene in einem Haushalt mit minderjährigen Kindern. Bildeten Familien mit minderjährigen Kindern 1972 noch eine Mehrheit der Bevölkerung (54,1 v. H.), so hatte sich ihr Anteil bereits 1990 auf 38,7 v. H. zurückentwickelt. In den neuen Bundesländern ist seit 1982 ein ähnlicher Trend zu verzeichnen bei insgesamt etwas höheren Anteilswerten (siehe Tabelle 8).

Die Ursachen dieser Entwicklung liegen in der seit den 70er Jahren rückläufigen Geburtenentwicklung bei gleichzeitiger längerer Lebenserwartung, abnehmenden Heiratszahlen und der bereits erwähnten Zunahme der – insbesondere lebenslang – kinderlosen Paare und Alleinlebenden. Diese Entwicklung konnte auch durch den leichten Geburtenanstieg ab Mitte der 80er Jahre nicht ausgeglichen werden. Die einzig wachsenden Gruppen bei den Familien stellen die Alleinerziehenden (siehe 1.1.2) und die nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit ihren Kindern (insbesondere in den neuen Bundesländern).

Zusammengefaßt ergibt sich für das Jahr 1997 folgende *Bevölkerungsverteilung* nach Haushalten mit und ohne Kinder, wobei alle Prozentsätze sich auf die Gesamtbevölkerung von 82,235 Millionen Menschen beziehen (siehe Abbildung 1).

1.1.2 Ein-Eltern-Familien

Die *Alleinerziehenden* als Gesamtgruppe wurden bereits im Unterabschnitt 1.1.1 dargestellt. Die 1997 gezählten 2,8 Millionen alleinerziehenden Elternteile lassen sich differenzierter *nach* ihrem *Familienstand*, ihrem *Geschlecht* und der *Anzahl ihrer* im selben Haushalt lebenden *Kinder* beschreiben. Die größten Gruppen bilden hierbei die geschiedenen Frauen mit 871 000, gefolgt von den ledigen (593 000) und den verwitweten Frauen (548 000) mit Kindern. Bei den Männern, die allerdings nur ca. 18,2 v. H. aller Alleinerziehenden stellen, ist die Verteilung ähnlich (siehe Tabelle 9). Auffällig ist insgesamt der hohe Anteil von alleinstehenden Eltern mit erwachsenen Kindern. 963 000, d. h. 38 v. H. aller allein„erziehenden" Elternteile leben mit ihren erwachsenen Kindern in einem Haushalt. Dabei kann es sich beispielsweise auch um eine Haushaltsgemeinschaft einer 60jährigen ledigen Frau mit ihrer verwitweten 85jährigen Mutter handeln. Betrachtet man nur die Haushalte mit minderjährigen Kindern (0- bis 17jährige) so ergeben sich bei beiden Geschlechtern deutlich höhere Anteile bei den Ledigen und den Geschiedenen sowie ein starker Rückgang der Anteile verwitweter Elternteile. Letzteres dürfte in erster Linie altersstrukturbedingt sein, da die Eltern minderjähriger Kinder jünger sind als der Durchschnitt aller Eltern und der Verlust eines Partners entsprechend seltener vorkommt. Betrachtet man hingegen nur die Haushalte mit erwachsenen Kindern (18jährige und ältere), so zeigt sich die wachsende Bedeutung des Risikos, den Partner durch Tod zu verlieren. Mehr als die Hälfte aller Alleinerziehenden mit erwachsenen Kindern ist

Tabelle 8

Summe der in Familienhaushalten mit minderjährigen Kindern lebenden Personen (seit 1972)

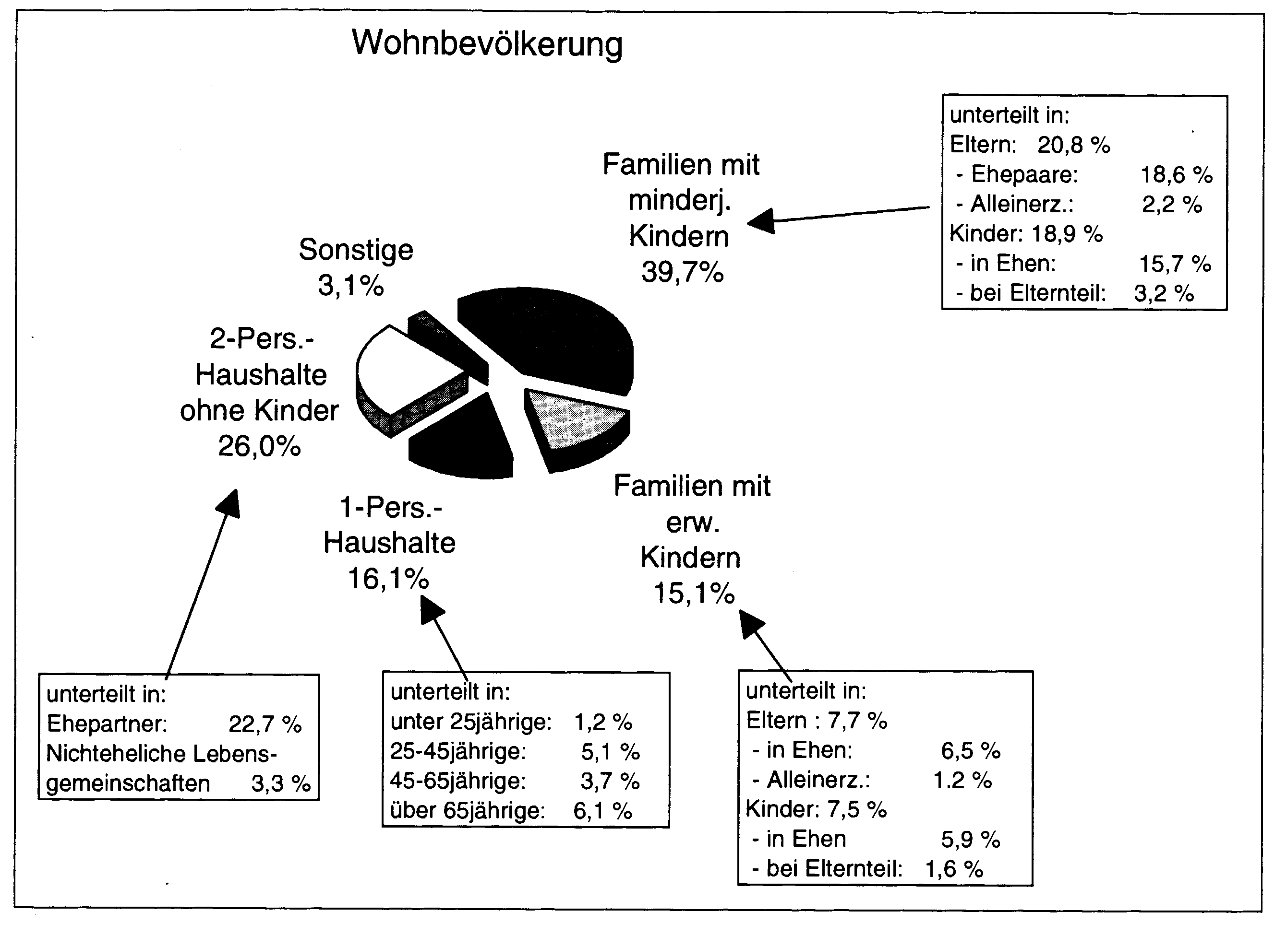
In Haushalten mit minderjährigen Kindern Lebende	Früheres Bundesgebiet			Neue Bundesländer	
	1972	1982	1990	1982	1992
Verheiratete (× 1 000)	16 228	14 480	12 196	4 234	3 464
Alleinerziehende (× 1 000)[1]	701	927	941	358	493
Kinder unter 18 Jahren (× 1 000)	16 538	13 318	11 466	4 012	3 460
Summe der Erwachsenen (× 1 000)	16 929	15 407	13 137	4 592	3 957
v. H. an Bevölkerung über 18j.	*37,4*	*31,9*	*25,3*	*36,1*	*32,4*
Summe (Kinder + Eltern × 1 000)	33 467	28 725	24 603	8 602	7 417
v. H. an der Bevölkerung	*54,1*	*46,6*	*38,7*	*51,5*	*47,3*

[1]) Einschließlich der in nichtehelichen Lebensgemeinschaften lebenden Erwachsenen.

Quellen: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch (1992/1994), (1995b); eigene Berechnung und Zusammenstellung

Abbildung 1

Gesamtverteilung der Wohnbevölkerung in Deutschland nach Familienform und Haushalten in v. H. der Gesamtbevölkerung Stand: April 1997 (Mikrozensus)



Quelle: Statistisches Bundesamt (1998b); eigene Berechnung und Zusammenstellung

verwitwet, 32 v. H. sind geschieden, lediglich 14 v. H. sind entweder ledig oder verheiratet getrenntlebend. Vereinfacht läßt sich feststellen, daß der typische Ein-Elternteil-Haushalt folgende Varianten umfaßt (Tabelle 9: fette Hervorhebung):

a) weiblich, geschieden oder ledig mit minderjährigem Kind

b) weiblich, geschieden oder verwitwet mit erwachsenem Kind

Neben dem Familienstand des Elternteils ist die Familiengröße bedeutsam. Wie bereits in Abschnitt 1.1.1 dargestellt, dominiert die Einkindvariante, und zwar sowohl bei den Frauen (67,6 v. H.) als auch bei den Männern (74,1 v. H.). Haushalte mit drei und mehr Kindern sind bei beiden Geschlechtern eher selten anzutreffen und finden sich noch am ehesten bei geschiedenen Frauen mit insgesamt 77 000 Fällen, das sind 3,4 v. H. aller alleinerziehenden Frauen. Die in Tabelle 10 dargestellten Zahlen für alle Haushalte von alleinerziehenden Eltern beinhalten auch bereits erwachsene Kinder. Betrachtet man nur die (in Klammern aufgeführten) Haushalte mit minderjährigen Kindern, so ergeben sich bezüglich der prozentualen Verteilung nach Kinderzahl (unterste Zeile) nur geringfügige Unterschiede.

Auch bei den Alleinerziehenden gilt, daß es sich bei den Zahlen um Momentaufnahmen des Mikrozensus handelt, die nicht die familiale Dynamik abbilden. So ist bekannt, daß besonders ledige Alleinerziehende häufig nachträglich mit dem anderen Elternteil oder einem Stiefelternteil die Ehe eingehen. In den neuen Bundesländern wurden beispielsweise 1993 70 v. H. aller nicht in einer Ehe geborenen Kinder durch eine nachfolgende Eheschließung der leiblichen Eltern zu Kindern mit verheirateten Eltern, häufig innerhalb von zwei Jahren nach der Geburt des (ersten) Kindes (Schwarz 1995, 282). Hinzu kommen Wiederverheiratungen der geschiedenen und verwitweten Alleinerziehenden, wodurch neue Familienkonstellationen entstehen. Die für 1997 auf 530 000 geschätzten nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit ihren insgesamt 773 000 Kindern (davon 681 000 Minderjährige), die sich ebenfalls in der Alleinerziehendenstatistik wiederfinden, wurden bereits an anderer Stelle (vgl. 1.1.1) erwähnt.

Tabelle 9

Alleinerziehende nach Geschlecht und Familienstand in × 1000 (bzw. in v. H.) sowie differenziert nach dem Alter der Kinder (1997)

Familienstand	Frauen				Männer				zusammen	
	0–17	18–26	27 +	alle	0–17	18–26	27 +	alle	0–17	18 +
ledig	**542**	34	17	593	110	9	5	124	652	65
	(35,5)	*(8,9)*	*(4,5)*	*(25,9)*	*(36,1)*	*(7,5)*	*(6,0)*	*(24,4)*	*(35,6)*	*(6,7)*
verheiratet getrenntlebend	230	35	12	277	50	20	4	74	280	71
	(15,0)	*(9,1)*	*(3,2)*	*(12,1)*	*(16,4)*	*(16,7)*	*(4,8)*	*(14,6)*	*(15,3)*	*(7,4)*
verwitwet	121	**140**	**287**	548	34	34	60	128	155	521
	(7,9)	***(36,6)***	***(76,1)***	*(23,9)*	*(11,1)*	*(28,3)*	*(72,3)*	*(25,2)*	*(8,4)*	*(54,1)*
geschieden	**636**	**174**	61	871	111	57	14	182	747	306
	(41,6)	***(45,4)***	*(16,2)*	*(38,1)*	*(36,4)*	*(47,5)*	*(16,9)*	*(35,8)*	*(40,7)*	*(31,8)*
insgesamt	1 529	383	377	2 289	305	120	83	508	1 834	963
	(100)	*(100)*	*(100)*	*(100)*	*(100)*	*(100)*	*(100)*	*(100)*	*(100)*	*(100)*

Quelle: Statistisches Bundesamt (1998b), S. 26; eigene Berechnung und Zusammenstellung

Tabelle 10

Alleinerziehende Männer und Frauen nach Familienstand und Anzahl der Kinder (Klammer: Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern), absolute Zahlen (1997)

Familienstand	Alleinerziehende nach Geschlecht mit Kindern (× 1 000)									
	W	M	W	M	W	M	W	M	W	M
	1 Kind		2 Kinder		3 Kinder		4 und mehr		Insgesamt	
ledig	471	99	102	20	15	–	–	–	593	124
	(429)	(87)	(94)	(19)	(13)	(–)	(–)	(–)	(542)	(110)
verheiratet getrenntlebend	143	49	99	19	25	5	7	–	277	74
	(123)	(33)	(80)	(13)	(20)	(–)	(–)	(–)	(230)	(50)
verwitwet	413	93	103	29	23	6	6	–	548	128
	(76)	(23)	(33)	(10)	(10)	(–)	(–)	(–)	(121)	(34)
geschieden	522	136	269	38	64	6	13	–	871	182
	(383)	(80)	(194)	(25)	(47)	(–)	(9)	(–)	(636)	(111)
Zusammen (× 1 000)	**1 548**	**377**	**573**	**105**	**127**	**21**	**41**	–	**2 288**	**509**
	(1 011)	**(222)**	**(401)**	**(67)**	**(90)**	**(12)**	**(27)**	(–)	**(1 529)**	**(305)**
in v. H. der (w/m) Alleinerziehenden	***67,6***	***74,1***	***25,0***	***20,6***	***5,6***	***4,1***	***1,8***	**k. A.**	***100***	***100***
	(66,1)	***(72,8)***	***(26,2)***	***(22,0)***	***(5,9)***	***(3,9)***	***(1,8)***	**(k. A.)**	**100**	**100**

Quelle: Statistisches Bundesamt (1998 b), S. 26; eigene Berechnung und Zusammenstellung

Im *Rückblick* auf die letzten 25 Jahre zeigt sich für die *alten Bundesländer*, daß die Entwicklung im Bereich der Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern vor allem von einer wachsenden Zahl der ledigen Mütter sowie einer moderaten Zunahme der Geschiedenen getragen wird, während die Anteile der verwitweten Alleinerziehenden stark rückläufig und die der verheiratet getrenntlebenden Alleinerziehenden relativ konstant bleibt.[606]) Für die neuen Bundesländer sind Entwicklungszahlen nur in Ansätzen vorhanden, seit 1991 lassen sich ähnliche Entwicklungen nachweisen, wobei insgesamt der Anteil der ledigen Alleinerziehenden höher und derjenige der verheiratet Alleinlebenden deutlich niedriger ist.[607]) Insgesamt läßt sich feststellen, daß sich Alleinerziehen zunehmend zu einer Lebensform lediger Frauen entwickelt hat und die Veränderungen im Familienstand Alleinerziehender für die Lebenssituation

[606]) Dorbritz, J. (1995), S. 57ff.

[607]) Schneider, N.F. (1994), S. 126f.

der Erwachsenen und ihrer Kinder Auswirkungen hat. Immer mehr Kinder, die bei nur einem Elternteil aufwachsen, haben außerdem Kontakt zum und/oder Rechtsansprüche gegenüber dem anderen Elternteil, sei es der eheliche oder der nichteheliche Vater oder die Mutter. Damit ändern sich die Sozialisationsbedingungen dieser Kinder gegenüber der Vergangenheit, als es deutlich mehr „Halbwaisen" gab.

Absolut ist die *Gesamtzahl der Alleinerziehenden* in den alten Bundesländern zwischen 1970 und 1997 um 31,2 v.H. angewachsen, was bei insgesamt schrumpfendem Familiensektor zu einer stärkeren Gewichtung dieser Familienform führt. Allerdings ist mehr die Hälfte des Zuwachses durch die stark gewachsene Zahl der nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit Kindern verursacht. Dabei hat sich der Anteil der Alleinerziehenden an der erwachsenen Bevölkerung seit 1972 nur leicht von 3,2 auf 3,8 v.H. erhöht, was auf die deutliche Zunahme der erwachsenen Bevölkerung insgesamt (1972: 45 Millionen / 1997: 54,2 Millionen) zurückzuführen ist. Ob die Zunahme der letzten dreieinhalb Jahrzehnte historisch betrachtet eine neue Entwicklung darstellt, läßt sich aufgrund der nicht vorhandenen Daten vergangener Epochen nicht eindeutig klären. Allerdings spricht einiges für die Vermutung, daß die niedrigen Anteile und die Lebenssituation der Alleinerziehenden in der Nachkriegsepoche der 50er und der frühen 60er Jahre nicht den „Normalfall" repräsentieren. Jürgen Cromm weist in einer Untersuchung über die Entwicklung der Ein-Eltern-Familie in Deutschland seit dem 19. Jhd. nach, daß es seit 1871 immer in nennenswertem Umfang Ein-Eltern-Familien gegeben hat,[608]) auch wenn die Ursachen und die Lebensverläufe in den verschiedenen Epochen nicht vergleichbar sind. Insgesamt sei die Zahl der nicht bei verheirateten Elternpaaren lebenden Kinder – zumindest in den alten Bundesländern – sogar rückläufig.

Eine besondere Beachtung verdient die *Entwicklung in den neuen Bundesländern*. Wie die jüngsten Ergebnisse des Familien-Survey des Deutschen Jugendinstitutes nachweisen, sind dort Alleinerziehende häufiger ledig bzw. geschieden, seltener verheiratet getrenntlebend und durchschnittlich jünger als in den alten Bundesländern.[609]) Hintergrund ist die seit 1946 beobachtbare größere Zahl von nicht in Ehen geborenen Kindern in der DDR, die in den 80er Jahren ein Drittel aller Geburten und 1994 in den neuen Bundesländern den Spitzenwert von 43 v.H. erreichte und eine bis 1989 höhere Scheidungsziffer[610]) sowie das durchschnittlich geringere Alter der Frauen bei der Geburt des ersten Kindes. Daraus ergibt sich, daß der Anteil der Kinder, der bei nur einem Elternteil aufwächst, in den neuen Bundesländern deutlich höher ist und bei ca. 20 v.H. (gegenüber 11 v.H. in den alten Bundesländern) liegt.[611]) Neuerdings läßt sich gleichzeitig eine deutliche *Zunahme der nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit Kindern* feststellen, d.h. Elternschaft und Ehe sind nicht in gleichem Maße verknüpft wie dies in den alten Bundesländern der Fall ist. Insbesondere bei den Eltern der ab 1990 geborenen Kinder scheint diese Lebensform – zumindest vorläufig – an Attraktivität gewonnen zu haben. In der amtlichen Statistik sind diese Kinder als Einelternkinder und die Eltern, in der Regel die Mütter, als Alleinerziehende erfaßt, was die oben angeführte Zahl von einem Fünftel aller Kinder relativiert. Besonders bei der Gruppe der 18- bis 30jährigen ist in den neuen Bundesländern zwischen 1990 und 1994 die Zahl der Eheschließungen stark zurückgegangen. Gleichzeitig hat sich der Ledigenanteil deutlich erhöht, insbesondere auch derjenigen, die in einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft entweder nur mit einem Partner oder mit einem Partner und Kindern zusammenleben.[612]) Im *internationalen Vergleich* folgt der Trend in den neuen Bundesländern damit eher der nord- und osteuropäischen Variante der Familienentwicklung, bei der das generative Monopol der Ehe tendenziell schwächer wird und zu hohen Anteilen von Ein-Eltern-Familien mit ledigem Elternteil und von nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit Kindern führt (Dänemark, Schweden), während in den alten Bundesländern die west- und mitteleuropäische Variante, d.h. die eheliche Kernfamilie mit Kindern dominiert.

608) Cromm, J. (1994).
609) Bien, W. (1996), S. 141ff.
610) Ebd., S. 14ff.
611) Kaufmann, F.-X. (1995), S. 86.

1.1.3 Familiengründung und Bildungs-/Berufskarriere

Ein wesentliches Merkmal der Familienstruktur betrifft das Alter der Eltern bei der Gründung von Familien. Da wie dargestellt ein enger Zusammenhang zwischen Eheschließung und Familiengründung zumindest in den alten Bundesländern besteht, sind zunächst kurz die Entwicklungen bei den *Heiraten und beim Heiratsalter* darzustellen, bevor auf die *Familiengründung* im engeren Sinne eingegangen wird.

Die individuelle *Wahrscheinlichkeit, zumindest einmal im Leben eine Ehe einzugehen,* wird durch die *zusammengefaßte Erstheiratsziffer* ausgedrückt. Diese war in den vergangenen Jahrzehnten ab 1960 bis 1990 von nahezu 100 v.H. auf ca. 60 v.H. zurückgegangen. Dies galt gleichermaßen für Männer und Frauen in beiden Teilen Deutschlands. Ab 1990 hat sich die Heiratswahrscheinlichkeit in den neuen Bundesländern noch einmal drastisch verringert und lag nach einer Schätzung des Statistischen Bundesamtes 1992 mit 25 v.H. (Männer) bzw. 29 v.H. (Frauen) bei ihrem niedrigsten Wert und ist seither wieder leicht steigend, wohingegen die Werte in den alten Bundesländern seit ca. 10 Jahren relativ konstant um 60 v.H. liegen.[613]) Gleichzeitig ist der Anteil der Ehen, bei der beide Partner zuvor ledig waren, rückläufig. Ein wachsender Teil der Heiratenden hat bereits eine Ehe hinter sich, insbesondere in den neuen Ländern waren 1996 38,3 v.H. aller Eheschließungen Wiederverheiratungen mindestens eines der beiden Ehepartner. In 18,8 v.H. waren dort beide Eheschließende bereits einmal eine Ehe zuvor einge-

612) Bien, W. (1996), S. 32.
613) Statistisches Bundesamt (1995b), S. 96ff.

gangen. In den alten Bundesländern betrug der Anteil der Wiederverheiratungen 1996 insgesamt 33,1 v. H., in 13,2 v. H. aller Heiraten waren beide Partner bereits einmal verheiratet.[614]) Dies ist in engem Zusammenhang mit der gestiegenen Scheidungsrate zu sehen (vgl. 1.1.4), während die relativ hohen Wiederverheiratungszahlen zu Beginn der 50er Jahre eher als Folgen des Krieges interpretiert werden können.

Das durchschnittliche *Heiratsalter* ist in den Nachkriegsjahren zunächst zurückgegangen und steigt seit Mitte der 70er Jahre unabhängig von Geschlecht und Region wieder an. Der Altersabstand zwischen Männern und Frauen von ca. 2 bis 2,5 Jahren bleibt dabei nahezu gleich. Einen Überblick über die Ledigen vermittelt die nachfolgende Tabelle 11:

Tabelle 11

Durchschnittliches Heiratsalter von Ledigen seit 1950

Jahr	Alte Bundesländer		Neue Bundesländer	
	Männer	Frauen	Männer	Frauen
1950	28,1	25,4	26,1	24,0
1960	25,9	23,7	23,9	22,5
1970	25,6	23,0	24,0	21,9
1980	26,1	23,4	23,9	21,8
1990	28,4	25,9	25,8 *)	23,7 *)
1994	29,6	27,2	28,0	26,0
1996	30,1	27,7	29,0	26,7

Das durchschnittliche Heiratsalter steigt seit den 70er Jahren kontinuierlich. Männer sind bei der Erstheirat ca. 2–2,5 Jahre älter als Frauen.

*) = 1989.

Quelle: Statistisches Bundesamt, zitiert nach BMFSFJ (1997 a), S. 83

Nimmt man die Wiederverheiratungen hinzu, so erhöht sich das durchschnittliche Heiratsalter um ca. 3 (alte Bundesländer) bis 5 Jahre (neue Bundesländer), was jedoch für die Familienbildungsprozesse ein irreführender Wert ist. Wiederverheiratung findet je nach Familienstand entweder eher im 4. Lebensjahrzehnt (nach Scheidung) oder im 5. bzw. 6. Lebensjahrzehnt (bei Verwitweten) statt und wird deshalb an anderer Stelle (1.1.4) dargestellt.

Die *Familienbildung* beginnt mit der Eheschließung und/oder mit der Geburt eines Kindes, verläuft über die Phase der Familienausweitung und endet mit der Verkleinerung des Familienhaushaltes bei allmählichem Auszug der Kinder aus dem elterlichen Haushalt. Im folgenden interessiert zunächst das *Alter der Eltern bei der Geburt der Kinder.* In den alten Bundesländern hat sich parallel zu der Entwicklung des Heiratsalters das Alter der Mütter bei der Geburt ihrer ersten (beiden) Kinder seit 1958 zunächst nach unten verschoben, um dann ab der Mitte der 70er

Tabelle 12

Durchschnittsalter der Mütter bei der Geburt ihrer Kinder im Zeitverlauf

Jahr	eheliche Kinder nach Rang			nicht eheliche
	1. Kind	2. Kind	3. und w.	
Alte Bundesländer				
1958	25,3	28,3	31,9	23,9
1960	25,0	28,0	31,7	23,9
1970	24,3	27,7	31,9	23,4
1980	25,2	27,6	31,0	23,5
1990	26,9	28,9	31,3	26,2
1993	27,6	29,3	31,5	26,8
1996	28,4	29,9	32,0	27,5
DDR/Neue Bundesländer				
1980	22,2	25,3	29,0	22,1
1989	23,3	25,9	29,0	23,7
1993	26,2	27,4	30,8	24,7
1996	27,3	28,9	31,4	25,8

Die Geburt des ersten Kindes findet im Westen zunehmend später statt.
Im Osten zeichnet sich dieser Trend ebenfalls ab.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1995b), S. 106; (1998c), S. 98; (1998d), S. 237; eigene Zusammenstellung

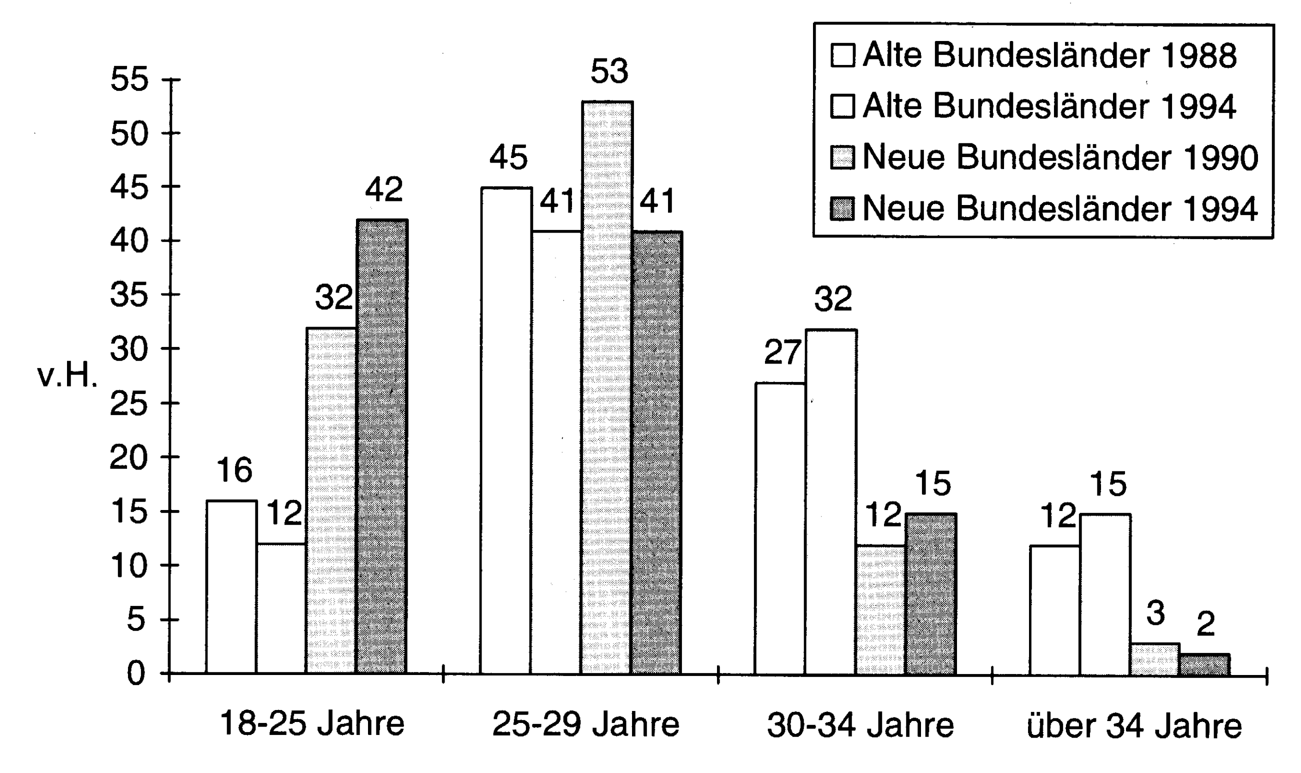
Jahre wieder deutlich anzusteigen. Lediglich beim dritten und weiteren Kind hat sich das Durchschnittsalter kaum verändert. Die Mütter von nicht in Ehen geborenen Kindern sind etwas jünger als die verheirateten Mütter, die Entwicklung verlief hier insgesamt jedoch ähnlich. Für die neuen Bundesländer liegen vergleichbare Zahlen vor. Das Alter der Mütter bei der Geburt des ersten Kindes liegt dort um etwa 1,1 Jahre niedriger als im Westen. Über das Alter der Väter gibt es keine Erhebungen, Rückschlüsse können über den Altersabstand bei Verheirateten gezogen werden (2 bis 2,5 Jahre sind die Männer durchschnittlich älter).

Auf der Basis der Befragten des Familien-Surveys von 1994 läßt sich eine genauere Aufteilung nach Altersgruppen bei den volljährigen Erstgebärenden vornehmen (Abbildung 2). Dabei zeigt sich, daß die große Mehrheit der Frauen (83 v. H.) in den neuen Bundesländern ihr erstes Kind vor Vollendung des 30. Lebensjahres zur Welt bringt, während in den alten Bundesländern bereits 47 v. H. dieses Alter erreicht haben und Kinder dort fast nicht mehr vor Vollendung des 25. Lebensjahres der Mutter geboren werden (12 v. H.). Der Trend zum Hinausschieben der Familiengründung in den alten Bundesländern zeigte sich bereits in den letzten beiden Jahrzehnten und resultierte in erster Linie aus länger gewordenen Ausbildungszeiten und späterer wirtschaftlicher Selbständigkeit der jungen Erwachsenen. Hinzu

[614]) Statistisches Bundesamt (1998c), S. 78.

Abbildung 2

Alter der Mutter bei der Geburt des 1. Kindes (1988/90 und 1994)



Quelle: DJI-Familien-Survey, Bien,W. (Hrsg.) (1996), S. 119

kommt, wie Johannes Huinink nachweist, daß sich bei den zwischen 1950 und 1960 Geborenen eine deutliche Verlängerung des Zeitabstandes zwischen Eheschließung und Elternschaft gegenüber den Vorgängergenerationen feststellen läßt.[615]) Elternschaft scheint in den alten Bundesländern zwar immer noch stark mit Ehe verknüpft zu sein, aber nicht jede Ehe führt zur Elternschaft. Zahlen über *dauerhaft kinderlose Ehepaare* sind nicht exakt verfügbar. Norbert F. Schneider ermittelt für 1994 bei der Gruppe der 35- bis 39jährigen verheirateten Frauen einen Anteil von ca. 12 v. H. in den alten und 3 v. H. in den neuen Bundesländern,[616]) die Anteile für alle Frauen eines Jahrganges liegen etwa doppelt so hoch (vgl. 1.1.1). Die Werte für die jüngeren Altersgruppen sind noch nicht bekannt, die Prognosen für die Zukunft schwanken zwischen 20 und 30 v. H. aller Frauen eines Jahrganges. In der DDR war es durchaus üblich, frühe (eheliche) Elternschaft mit gleichzeitiger Ausbildung und anschließender Erwerbstätigkeit zu verbinden. So fielen Ablösung vom Elternhaus, Berufseinmündung und Familiengründung in ein und dieselbe zeitliche Phase.[617]) Auch hat sich an dem kulturellen Muster der früheren Elternschaft seither in den neuen Bundesländern relativ wenig geändert. Obwohl die Zahl der Geburten insgesamt drastisch rückläufig war, bleibt es im Vergleich zu 1990 (DJI-Familien-Survey 1. Welle Ost) im großen und ganzen bei den Verteilungen über die verschiedenen Altersgruppen der Erstgebärenden.

[615]) Huinink, J. (1995), S. 234f.
[616]) Schneider, N.F. (1996), S. 129.
[617]) Vgl. Nauck, B. / Schneider, N.F. / Tölke, A. (1995).

Das *Hinausschieben der ersten Geburt* von Kindern in den alten Bundesländern hat möglicherweise Auswirkungen auf die Grundsatzentscheidung, überhaupt Kinder zu bekommen und, sofern dies positiv entschieden wird („postponement"), auf die Kinderzahl der Eltern. Dritte und weitere Kinder werden von Frauen, deren erste Kinder erst nach ihrem 34. Lebensjahr geboren werden, kaum noch erwartet werden können. Auch besteht möglicherweise ein Zusammenhang zwischen einer späten Entscheidung zur Familiengründung und ungewollter Kinderlosigkeit. Letztere läßt sich nur schwer in Zahlen fassen. Rosemarie Nave-Herz schätzt den Anteil der davon betroffenen Paare auf 8 bis 10 v. H. Amerikanische Studien gehen von 5 bis 8 v. H. aus. Die niedrige Zahl von 3 v. H. kinderloser Frauen der Geburtsjahrgänge 1955 bis 1959 in der DDR läßt sich in diesem Zusammenhang auch als ein Anzeichen für Unfruchtbarkeit interpretieren.[618])

Eine jüngere *Untersuchung zum Kinderwunsch bei jungen Ehepaaren* zeigt, daß 1994 in den alten Bundesländern nach sechs Ehejahren acht von zehn Paaren bereits ein oder mehrere Kinder bekommen haben, etwa 12 v. H. haben den Kinderwunsch entweder aufgeschoben oder sind sich noch unschlüssig und bei 8 v. H. besteht entweder eine gewollte Kinderlosigkeit oder zumindest eine sehr distanzierte Einstellung zu Kindern. In den neuen Bundesländern sind nach drei Ehejahren bereits sechs von zehn Paaren Eltern geworden, lediglich 6 v. H. wollen kinder-

[618]) Schneider, N.F. (1996), S. 130.

los bleiben und das verbleibende Drittel hat den Kinderwunsch noch nicht realisiert – darunter 10 v. H. schwangere Frauen – bzw. ist sich noch unschlüssig.[619])

Immer wieder wird im Zusammenhang der Familienbildungsprozesse auf die *Bedeutung der Ausbildungszeiten und der Erwerbstätigkeit* hingewiesen. Unbestreitbar hat in den vergangenen Jahrzehnten die Erwerbsorientierung insbesondere der jungen Frauen zugenommen. Gutes schulisches Abschneiden und eine verstärkte Orientierung auf höhere Bildungsabschlüsse verbunden mit einer beruflichen oder universitären Qualifikation lassen es für junge Frauen zu, sich wirtschaftlich zunehmend unabhängig zu stellen. Ehe und besonders Familie müssen entsprechend mit dem Erwerbsleben in Übereinstimmung gebracht werden. Johannes Huinink hat empirische Studien über die Lebensverläufe und die Geburt erster und zweiter Kinder vorgelegt und dabei die Zusammenhänge zu Bildung, Ausbildung und Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern untersucht.[620]) Zusammengefaßt läßt sich feststellen, daß aufgeschobene Elternschaft und auch der vollständige Verzicht auf Elternschaft mit der Höhe des Bildungsniveaus korrespondiert. Dieser Effekt wird vor allem bei den jüngeren Kohorten als Folge der Bildungsausweitung und der zunehmenden Berufstätigkeit beider Partner noch verstärkt. Die Opportunitätskosten des Kinderhabens wachsen besonders bei den Frauen bezüglich der Faktoren „entgangenes Einkommen" und „Verzicht auf Aufstiegsmöglichkeiten" sowie „Verlust ökonomischer Unabhängigkeit" und der nicht zu unterschätzenden Kategorie „Selbstverwirklichung in der Arbeit". Bei der Familiengründung – besonders aber bei der Familienerweiterung durch weitere Kinder – ist im Normalfall die Arbeitsmarktposition des Mannes und damit die Einkommenssituation der Familien besonders wichtig, wie überhaupt den sozio-ökonomischen Faktoren bei der Familiengründung größere Bedeutung als im Fall der Eheschließung zukommt.

In der *Konsequenz* bedeutet dies, daß Bildungsniveau bzw. Ausbildungsdauer und der Zeitpunkt der ersten Geburten von Kindern zwar zusammenhängen, der wichtigere Effekt sich aber besonders bei den jüngeren Altersgruppen hinsichtlich der Entscheidung für oder gegen Kinder einzustellen scheint. Johannes Huinink spricht hier vom Polarisierungseffekt: je höher der Bildungsgrad der Frauen, umso stärker verzichten sie auf Kinder oder sie entscheiden sich tendenziell eher für zwei oder mehr Kinder. Die Einkindvariante findet sich eher bei Frauen mittleren Bildungsniveaus, während Frauen mit niedrigeren Bildungsniveaus selten auf Kinder verzichten und häufiger zwei und mehr Kinder haben. Die Polarisierung besteht hinsichtlich der Kategorie „hohe Bildung" also zwischen kinderlosen Frauen und Frauen mit mehr als einem Kind. Das Bildungsniveau ist offensichtlich bedeutsam für das Reflexions- und Informationsniveau der Menschen einerseits als auch andererseits ein Kennzeichen für die materiellen Ressourcen und die organisatorische Ausstattung, die eine Lebensführung mit Kindern notwendig erfordern. Kürzere Ausbildungszeiten allein werden vermutlich die Entscheidung für oder gegen Kinder kaum beeinflussen, allenfalls ist ein zeitlicher Effekt bei denjenigen, die sich für Kinder entscheiden, zu erwarten. Sollen hingegen die Opportunitätskosten des Kinderhabens verringert werden, muß bei Aufrechterhaltung der Erwerbsorientierung vor allem der gut gebildeten jungen Frauen verstärkt auf die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit (vgl. 1.2.4) geachtet werden. Hinzu kommt, daß Familien zunehmend auf ein doppeltes Einkommen der Partner angewiesen sind (vgl. 1.2.1) und auch deshalb die Vereinbarkeitsproblematik stärker in den Mittelpunkt der Betrachtung rücken sollte.

1.1.4 Scheidung, Trennung, neue Partnerschaft und Wiederverheiratung

Ein weiteres Merkmal sich wandelnder familialer Strukturen ist die *Entwicklung bei den Ehescheidungen* bzw. der Bereitschaft, nach einer Scheidung oder anderen Auflösung der Ehe eine weitere Ehe einzugehen. Die Zahl der Scheidungen hat in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zugenommen. Dies gilt für beide Teile Deutschlands insbesondere in der Zeit zwischen 1960 und 1985. Im gleichen Zeitraum sind die Heiratszahlen insgesamt eher rückläufig. So standen beispielsweise 1960 im früheren Bundesgebiet 521 500 Eheschließungen lediglich knapp 49 000 Scheidungen gegenüber, d. h. weniger als ein Zehntel. Bis zum Jahr 1992 hat sich dieses Verhältnis kontinuierlich verändert und ist mit 125 000 Scheidungen bei 405 000 Eheschließungen bei nahezu 1:3 angelangt. In den neuen Ländern und Berlin-Ost war dieses *Verhältnis der Scheidungen zu den Eheschließungen* immer etwas höher als in den alten Bundesländern und ist nach 1990 aufgrund der veränderten Rechtslage und einer allgemeinen Zurückhaltung sowohl bei den Eheschließungen als auch bei den Scheidungen stark rückläufig gewesen. Die jüngsten Zahlen von 1996 weisen allerdings wieder eine Zunahme bei der Gesamtzahl aller Scheidungen (175 500) um 3,5 v. H. gegenüber dem Vorjahr aus. Allerdings sind die absoluten Heirats- und Scheidungszahlen nur bedingt aussagefähig, denn sie folgen zeitversetzt der Entwicklung bei den absoluten Geburtenzahlen. Daß die geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre bei Eintritt in das typische Eheschließungs- bzw. das sich daran anschließende Scheidungsalter einen „Echo-Effekt" produzieren, darf bei der Betrachtung der absoluten Zahlen nicht außer acht gelassen werden. Vermutlich wird sich das Verhältnis der Scheidungen zu den Eheschließungen in den Jahren 2005/2010 gerade demographiebedingt zugunsten der Scheidungen verändern, ohne daß dies wesentlich durch eine Verhaltenskomponente bewirkt sein muß. Insofern sind die in Abbildung 3 dargestellten ehedauerspezifischen Scheidungshäufigkeiten verschiedener Eheschließungsjahrgänge viel aussagekräftiger als die absoluten Zahlen, da sich hierbei der Verhalteneffekt stärker niederschlägt. Dennoch sollen die absoluten Zahlen der Eheschließungen und Scheidungen in ihrer Entwicklung seit 1960 (Ost-West-Vergleich) im folgenden zur Erläuterung kurz dargestellt werden.

[619]) BMFSFJ (1996a).
[620]) Huinink, J. (1995), S. 295 ff.

Tabelle 13

Eheschließungen und Scheidungen 1960 bis 1996 und Verhältnis der Scheidungen zu den Eheschließungen

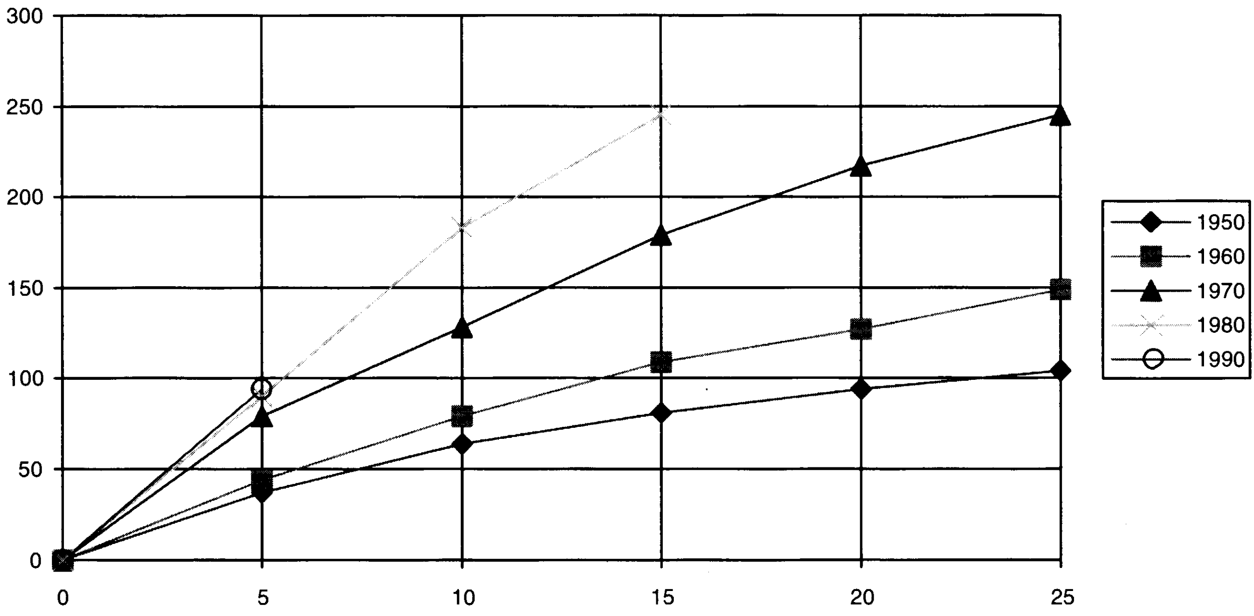
Jahr	Eheschließungen		Ehescheidungen [1]		Scheidung/Eheschließung	
	Alte BL	Neue BL	Alte BL	Neue BL	Alte BL	Neue BL
1960	521 445	167 583	48 878	24 540	9,4	14,6
1970	444 510	130 723	76 520	27 407	17,2	21,0
1975	386 681	142 130	106 829	41 632	27,6	29,3
1980	362 408	134 195	96 222	44 794	26,6	33,4
1985	364 661	131 514	128 124	51 240	35,1	39,0
1990	414 475	101 913	122 869	31 917	29,6	31,3
1992	405 196	48 232	124 698	10 312	30,8	21,4
1994	387 815	52 429	143 144	22 908	36,9	43,7
1996	373 245	54 052	152 798	22 752	40,9	42,1

[1] 1996 = Ost-Berlin wird den alten Bundesländern zugeordnet.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch (1995, 1996); (1997 b), S. 826; (1998 d), S. 232

Abbildung 3

Ehedauerspezifische Scheidungshäufigkeit der Heiratsjahrgänge 1950 bis 1990 im früheren Bundesgebiet (je 1 000 ursprünglich geschlossene Ehen, kumuliert)



Quelle: Statistisches Bundesamt, zitiert nach: BMFSFJ (1997 a), S. 91

Die *durchschnittliche Dauer der Ehen vor einer Scheidung* hat sich in den alten Bundesländern seit 1960 von 9,2 auf 12,2 Jahre im Jahr 1995 erhöht, in den neuen Ländern lag die Dauer zwischen 1970 und 1990 konstant bei ca. 9 Jahren und ist bis 1995 auf 11,6 Jahre angewachsen, was möglicherweise mit der rechtlichen Umstellung erklärt werden kann. Das *Scheidungsrisiko* ist in den ersten 10 Jahren einer Ehe etwas höher als danach, erst nach 25 Ehejahren nimmt es deutlich ab. Insgesamt muß davon ausgegangen werden, daß von den heute geschlossenen Ehen jede dritte innerhalb von 25 Jahren geschieden wird. Bei den 1950 geschlossenen Ehen betraf dies nur jede zehnte (siehe Abbildung 3). Neben der Ehedauer und dem Alter bei der Eheschließung lassen sich ein Einfluß der Konfession, der Kinderzahl und ein Stadt-Land-Gefälle nachweisen. Frühehen scheitern häufiger. Katholiken sind weniger, Großstadtbe-

wohner häufiger scheidungsanfällig; Kinder verringern das Scheidungsrisiko, besonders viele Kinder lassen es allerdings wieder anwachsen.

Zunehmend sind auch *Kinder von Ehescheidungen betroffen*. Zwar ist der Anteil der Scheidungen, bei denen minderjährige Kinder betroffen sind, seit 1970 (zumindest in den alten Bundesländern) eher rückläufig, die absolute Zahl der Kinder, die die Trennung ihrer Eltern erleben, hat jedoch deutlich zugenommen. In nahezu drei Fünftel aller Fälle ist nur ein Kind von der Scheidung der Eltern betroffen, daraus erklärt sich unter anderem der hohe Anteil der Alleinerziehenden mit einem Einzelkind (vgl. 1.1.2).

Tabelle 14

Anzahl der von Scheidung betroffenen minderjährigen Kinder und Anteil der Ehescheidungen mit Kindern an allen Scheidungen (1960 bis 1996)[1]

	Von Scheidung betroffene Kinder		Anteil an allen Scheidungen (v. H.)	
	Alte Bundesl.	Neue Bundesl.	Alte Bundesl.	Neue Bundesl.
1960	45 067	22 214	57,8	58,9
1970	86 057	32 647	63,7	69,2
1980	78 972	46 075	52,9	70,4
1985	96 991	51 433	52,2	70,2
1990	87 328	31 012	48,4	66,4
1992	91 747	9 630	49,2	64,9
1994	113 148	22 170	51,2	71,1
1996	125 187	23 595	52,9	69,4

[1]) Ab 1994 = Ost-Berlin wird den alten Bundesländern zugeordnet.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1995b), S. 110; (1997b), S. 832

Im *europäischen Vergleich* liegt Deutschland im mittleren Bereich bei der Scheidungshäufigkeit. In den skandinavischen Ländern werden teilweise bis zu 50 v. H. aller Ehen geschieden, im Vereinigten Königreich sind es gut 40 v. H., in den südeuropäischen Ländern hingegen nur 8 bis 15 v. H. Generell haben sich die Zahlen in nahezu allen europäischen Ländern seit 1970 in etwa verdoppelt, in Frankreich und den Niederlanden nahezu verdreifacht.[621])

Gleichzeitig ist die *Zahl derjenigen, die nach einer gescheiterten Ehe erneut heiraten*, deutlich gewachsen. 1996 waren in den alten Bundesländern 20,1 v. H. der Männer und 22,2 v. H. der Frauen, die eine neue Ehe eingingen, geschieden. In den neuen Bundesländern traf dies sogar auf 25,9 v. H. der Männer und 28,3 v. H. der Frauen zu. 1960 galt dies nur für 8 v. H. (Männer) bzw. 7 v. H. (Frauen) aller Brautleute. Das durchschnittliche Heiratsalter der Geschiedenen liegt bei den Männern 1996 bei etwa 43 Jahren, bei den Frauen bei ca. 39 bis 41 Jahren und damit um 3 bis 5 Jahre über den Werten von 1960. Ost-West-Unterschiede sind hierbei nicht von Bedeutung.

Als *Ursachen für die Zunahme der Scheidungen* werden in der Fachdiskussion[622]) vor allem genannt: eine abnehmende kulturelle Verbindlichkeit der Ehe, die Liberalisierung des Scheidungsrechtes, die wachsende Unabhängigkeit erwerbstätiger Frauen, eine Zunahme der äußeren Anforderungen an die Flexibiliät der Ehe (z. B. Berufs- und Wohnortwechsel), vor allem aber die gestiegenen Ansprüche an die Qualität der Partnerschaft. So gesehen hat die Ehe nicht an Bedeutung verloren, vielmehr scheint es die gewachsene psychische Bedeutung der Ehe für den einzelnen angesichts der Schwächung ihrer institutionellen Seite zu sein, was Ehescheidungen eher begünstigt und zugleich die Bereitschaft zur Wiederheirat stärkt. Dies ist unter anderem gemeint, wenn von *Wertewandel* in der modernen Gesellschaft und einer stärkeren Selbstwertorientierung zu Lasten der Pflichtwerte[623]) gesprochen wird.

Über die *Zahlen der nichtehelichen Lebensgemeinschaften nach Scheidung sowie die Trennung von nichtehelichen Partnerschaften* ist wenig bekannt. Die Auflösung solcher formalrechtlich nicht regulierter und statistisch bislang kaum erfaßter Lebensformen vollzieht sich in der Regel schneller und läßt sich auch nicht in Zahlen fassen. Es kann zumindest für die alten Bundesländer davon ausgegangen werden, daß die nichteheliche Lebensgemeinschaft bislang vorwiegend als Durchgangsstadium vor einer Ehe betrachtet wird und nur in einem geringen Umfang als dauerhafte Alternative zur Ehe betrachtet wird. Allerdings gilt dies in erster Linie für diejenigen, die eine Familie gründen (wollen), wohingegen ein Trend zur längerfristigen nichtehelichen Lebensgemeinschaft am ehesten noch bei kinderlosen Paaren erkennbar wird.[624]) Bei den nachehelichen Lebensgemeinschaften, bei denen mindestens ein Partner bereits einmal verheiratet war, bestehen andere Motivlagen (rechtlicher/finanzieller Art), die die weitere Heiratsbereitschaft bestimmen.[625]) Von einigen Autoren wird vermutet, daß die mittlerweile weit verbreitete Praxis, voreheliche Partnerschaftserfahrungen über längere Zeiträume zu machen, die Stabilität einer dann geschlossenen Ehe stärkt. Fakt ist, daß die Zahl der „Ehen-auf-Probe" genannten nichtehelichen Lebensgemeinschaften zugenommen hat (vgl. 1.1.1) und im selben Zeitraum auch die Scheidungszahlen gestiegen sind. Möglicherweise wären jedoch ohne solche außerehelichen Erfahrungsräume die Scheidungszahlen noch höher, dies kann aber nicht mit Gewißheit festgestellt werden.

Insgesamt ist die Toleranz gegenüber und die Akzeptanz von nichtehelichen Beziehungen – sofern sie dem Grundsatz der Monogamie entsprechen – in den letzten Jahrzehnten deutlich gewachsen. Dies gilt für Partnerschaften jeden Lebensalters. Insbesondere

[621]) Hettlage, R. (1992), S. 165.

[622]) Vgl. Beck, U. / Beck-Gernsheim, E (1990); Hettlage, R. (1992); Nave-Herz, R. (1994); Kopp, J. (1994); Kaufmann, F.-X. (1995).

[623]) Klages, H. (1984).

[624]) Vascovics, L.A. / Rupp, M. / Hofmann, B. (1997), S. 251 ff.

[625]) Kaufmann, F.-X. (1995), S. 111.

dann, wenn (bei jüngeren Paaren) Kinder nicht gewünscht bzw. die Kinder (bei älteren Paaren) bereits erwachsen sind, nimmt die Bereitschaft zur erstmaligen oder einer weiteren Eheschließung ab. Die von Thomas Meyer festgestellte *Ausdifferenzierung der Lebensformen* zeigt sich auch in diesem Bereich und läßt den Schluß zu, daß tatsächlich eine Dreiteilung in kindorientierte, partnerschaftsorientierte und selbstorientierte Lebensformen feststellbar ist,[626]) wobei die Familie bislang wesentlich kindorientiert und – zumindest in den alten Bundesländern – überwiegend mit einer Ehe verknüpft ist.

Die Zunahme der Scheidungen und auch der Bereitschaft, neue Partnerschaften in welcher Form auch immer einzugehen, wirkt sich auch auf den Wandel der Familie im Lebensverlauf aus. Verwandtschafts- und Beziehungsnetze differenzieren sich entsprechend aus; dies gilt auch für rechtliche und materielle Verpflichtungen bzw. Ansprüche (vgl. 1.1.6).

1.1.5 Familienpolitiken und Entwicklung der Fertilität im europäischen Vergleich

Seit geraumer Zeit setzt sich demographischer Trend in allen modernen Industriegesellschaften durch: der Rückgang der Geburtenzahlen auf ein Niveau deutlich unter die sogenannte Bestandserhaltungsquote von 2,1 Kindern je Frau. Im Zusammenhang der steigenden Lebenserwartung verändern sich die Alters- und die Familienstrukturen der betreffenden Gesellschaften entsprechend. Eine Beeinflussung des generativen Verhaltens wird von der Politik mit Hinweis auf den privaten Charakter der Entscheidung für oder gegen Kinder in der Regel entweder nicht gewünscht, oder aber aufgrund der geringen Erfolgsaussichten als unrealistisch betrachtet. Eine Ausnahme im europäischen Kontext stellt hier Frankreich dar, das sich in der Tradition pronatalistischer Politiken versucht.

In der Fachdiskussion hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß es sich bei dem *Zusammenhang von Fertilität und Familienpolitik* um eine „überkomplexe Interdependenz" [627]) handelt und eine allgemeine Theorie generativen Verhaltens nicht existiert. Bestehende Unterschiede in der Geburtenentwicklung in den Ländern der Europäischen Union (EU) werfen nach Ansicht der Kommission die Frage nach einem möglichen Zusammenhang von Geburtenentwicklung, Familienpolitik und – als beeinflussendem Faktor – verschiedenen Formen der Erwerbstätigkeit von Frauen erneut auf. Eine empirische Untersuchung kann durch die folgende Darstellung nicht ersetzt werden. Vielmehr werden zunächst einige Ergebnisse der Bevölkerungs- und Familienforschung zu diesem Themenbereich zusammengetragen. In einem zweiten Schritt werden die familienpolitischen Maßnahmen in den Ländern der EU vergleichend dargestellt und nach Ländergruppen gebündelt.

Familienpolitische Maßnahmen – seien sie bevölkerungspolitisch oder sozialpolitisch motiviert – stellen nur eine mögliche Interventionsform mit entsprechenden Wirkungsweisen bezüglich der Geburtenentwicklung dar. Unbeabsichtigte oder unvorhersehbare Effekte anderer Bereiche der Politik (z. B. Bildungspolitik, Wohnungspolitik) sind ebenfalls gegeben. Als besonders wichtige Einflußgröße wird deshalb in einem dritten Schritt die gestiegene Bedeutung und Wertschätzung der Berufstätigkeit und der sich daraus entwickelnden Erwerbsbeteiligung von Frauen behandelt. Im europäischen Vergleich sind desweiteren unterschiedliche Einflüsse der politischen und ökonomischen Entwicklung, der Kultur und Tradition (Normen, Werte, Einstellungen) sowie der sozialstrukturellen Gegebenheiten auf Familienentwicklungsprozesse zu berücksichtigen.

Stand der Forschung zu den Auswirkungen politischen Handelns auf den Bevölkerungsprozeß

Einen guten *Überblick über den Stand und die Ergebnisse demographischer Wirkungsforschung* auf makroanalytischer Ebene geben Franz-Xaver Kaufmann, Klaus Peter Strohmeyer und Gero Federkeil.[628]) Die im Mittelpunkt des Forschungsinteresses nahezu aller Studien stehende Frage lautet, ob sich durch bestimmte politische Maßnahmen die Bevölkerungsentwicklung – insbesondere die Fertilität – beeinflussen läßt. Dargestellt werden vor allem Untersuchungen aus dem bundesdeutschen Kontext sowie ergänzend zwei Studien aus dem angelsächsischen Raum (Kennedy zu IRL; Espenshade / Minarik zu den USA) und eine vergleichende Studie (Heeren zu D, F, NL, UK). Zusammenfassend kommen die Autoren zu dem Ergebnis,

> daß das Bild, das die Mehrzahl der vorgestellten Studien von der Wirksamkeit pronatalistischer Maßnahmen bzw. den Auswirkungen politischer Maßnahmen auf die Fertilität zeichnen, durch einen nur schwachen, wenn nicht sogar fehlenden Zusammenhang gekennzeichnet ist. Von Dinkel (1984) abgesehen, der die Politik der DDR in dieser Hinsicht für erfolgreich hält, gelangen alle Studien zu mehr oder weniger ausgeprägten Null-Befunden; lediglich für einzelne Maßnahmen in einzelnen Ländern (vgl. C. Höhn / H. Schubnell 1986) bzw. nach Einbeziehung der zusätzlichen Untersuchungsebene der Bundesländer (vgl. Schwarz 1988) ergeben sich einige schwache Befunde.
>
> Weitgehender Konsens scheint in der Beurteilung einzelner Arten von Maßnahmen zu herrschen. Während ... finanzielle Maßnahmen trotz der materiellen Benachteiligung von Familien mit Kindern kaum vom Erfolg gekrönt sind, gehen die meisten der Autorinnen/Autoren davon aus, daß ein Erfolg am ehesten noch von Maßnahmen zu erwarten ist, die eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf (meist aber nur auf Frauen bezogen!) anstreben.[629])

In einer anderen Publikation, in der Charlotte Höhn[630]) die Wirksamkeit pronatalistischer Politik mit

[626]) Vgl. Meyer,Th. (1991).
[627]) Kaufmann, F.-X., zitiert nach Fux, B. / Hoffmann-Nowotny, H.-J. (1992).

[628]) Kaufmann, F.-X. / Strohmeyer, K.P. / Federkeil, G. (1992).
[629]) Ebd., S. 37f.
[630]) Höhn, Ch. (1987).

der Effizienz von Migrationspolitik anhand ausgewählter Länderbeispiele im Zusammenhang von Bevölkerungspolitik vergleicht, wird die Auffassung vertreten, daß die Effekte einzelner Maßnahmen nicht meßbar seien, da in der Regel ein Maßnahmenbündel in den entsprechenden Ländern eingeführt werde. Verschiedene Bevölkerungsforscher zitierend, quantifiziert die Autorin das Anwachsen der Fertilität als Langzeiteffekt in Frankreich auf eine Größenordnung von 0,2 bis 0,3, in der DDR auf 0,1 und in Rumänien auf 0,2 Kinder pro Frau und Jahrgang. Zugleich muß ohne ausgesprochen pronatalistische Politik die Geburtenrate nicht notwendig auf niedrige Werte absinken, wie das Beispiel von England und Wales zeigt. Offensichtlich beeinflussen andere Politik- und Lebensbereiche (sozialstaatliche Sicherung, Steuerpolitik, Ausweitung der Konsum- und Freizeitsphäre, Emanzipation der Frau) den Kinderwunsch und seine Verwirklichung direkt oder indirekt und stehen teilweise in Konkurrenz oder auch in Ergänzung zu einer aktiven Politik der Geburtenförderung.[631]) Eine Politik der Familienförderung hat allerdings den Vorteil, so die Autorin, daß sie auf einen gerechteren sozialen Ausgleich zwischen Familien und Kinderlosen zielt und deshalb keine bevölkerungspolitische Begründung braucht. Diese muß dann aber großzügige Transfers, die Möglichkeit der Verbindung von Familien- und Berufstätigkeit, ausreichende Kinderbetreuung, Rentenausgleichsmechanismen und familienfreundliche Städte und Infrastrukturen und nicht zuletzt die Beteiligung der Männer an der Familienarbeit beinhalten.[632])

Eine andere Betrachtungsweise, die sich mit den indirekten Effekten einer Gleichstellungspolitik für Frauen auf die Fertilität beschäftigt, hat Alena Heitlinger vorgelegt. Die Kernaussage ihrer Publikation läßt sich dergestalt zusammenfassen, daß eine auf Gleichstellung der Frau zielende Politik in Form von Erziehungsurlaubsmöglichkeit, Kinderbetreuung, flexiblen Arbeitszeitstrukturen, beruflichen Wiedereinstiegshilfen, sozialen Sicherungssystemen und einer Besteuerung, die insgesamt auf eine Nichtdiskriminierung der Mutterschaft hinarbeitet, am ehesten einen geburtenfördernden Effekt hat oder zumindest eine weitere Abnahme der Fertilität verhindern kann.[633])

Anne H. Gaultier[634]) vergleicht die Familienpolitiken, insbesondere die direkten und indirekten Transferleistungen, die Art und den Umfang des Elternurlaubes sowie den Versorgungsgrad mit Kinderbetreuungseinrichtungen der OECD-Länder bezüglich ihrer Effekte auf die Geburtenentwicklung und bezieht dabei auch andere Faktoren (Einkommen, Bildungsgrad, wirtschaftliche Lage, Sterblichkeit) mit in die Betrachtung ein. Aus ihrer Sicht legen die empirischen Ergebnisse den Schluß nahe, daß die Effekte staatlicher Familienförderung auf die Fertilität minimal sind. Allenfalls ist ein leichtes Ansteigen der Quote um 0,13 Kinder pro Frau zu erwarten. Im einzelnen betrachtet haben Transferleistungen sowie Eltern- und Erziehungsurlaubsregelungen (in der Regel betreffen letztere die Mütter) einen positiven Effekt, während die vorschulische Kinderbetreuung sogar einen negativen Effekt auf die Geburtenquote hat.[635]) Familienpolitische Maßnahmen wirken sich in verschiedenen Ländern jedoch unterschiedlich aus. Entscheidend sind dabei die im jeweiligen Land gegebenen Voraussetzungen. Beispielsweise verstärkt eine Ausweitung der Kinderbetreuungsangebote in Ländern mit relativ geringer Frauenerwerbsbeteiligung eher die Frauenerwerbstätigkeit auf Kosten der Fertilität, während dieselbe Maßnahme in Ländern mit hoher Frauenerwerbsbeteiligung die Fertilität eher steigert. Langfristigkeit, Verläßlichkeit, Bekanntheit und ein hohes Niveau der Familienförderung (beispielsweise der Transfers) können einen stärkeren Effekt auslösen. Wie die Autorin herausstellt, relativieren sich also die Effekte besonders dann, wenn die Maßnahmen im Kontext stark fallender Fertilität oder stark wachsender Frauenerwerbstätigkeit stehen.[636])

Als Ergebnis eines Forschungsprojektes in drei geographisch verbundenen Länderregionen (südwestlicher Teil Baden-Württembergs, Nordwestschweiz, Elsaß), das 1986/87 begonnen wurde, beschreiben Beat Fux und Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny den Zusammenhang von Familienpolitik und Fertilität mit dem Begriff des „langfristigen Spannungsmanagements".[637]) Gemeint sind strukturelle und kulturelle Spannungen, denen Familie und Staat ausgesetzt sind. Untersucht wurden familiale Lebenslagen, Familienpolitiken im interkulturellen Vergleich, deren massenmediale Vermittlung und die Wahrnehmungsmuster der Familienpolitik durch die Familien innerhalb eines hierarchischen Beziehungsgefüges von Staat und Familie. Die Autoren meinen den Nachweis leisten zu können, daß der unterschiedliche Ausbaustandard der staatlichen Familienpolitiken mit höheren Fertilitätsziffern einhergeht, lehnen einen kausalen Zusammenhang jedoch ab. Dabei muß die langfristige – auch historisch gewachsene – Dimension von Familienpolitik betrachtet werden. Diese beinhaltet eine Mixtur aus bevölkerungspolitischen Absichten, emanzipatorisch-sozialpolitischen Zielsetzungen und familienpolitischen Intentionen im engeren Sinne, wobei das Mischungsverhältnis der Bestandteile je unterschiedlich gewichtet ist. Ohne dies hier im Detail näher auszuführen stellen die Autoren fest, daß sich die familienpolitischen Standards zeitlich verzögert auf die Fertilität einerseits und auf die Einstellungen und Wertorientierungen von Ehefrauen andererseits auswirken.[638]) Ferner sind je nach Schichtzugehörigkeit und Familientypus spezifische Auswirkungen aufspürbar. Läßt Familienpolitik eine Vielfalt von Familienformen zu und fördert sie diese, so vergrößert sich in der Regel der Handlungsspielraum einzelner Familienmitglieder und wirkt dadurch wiederum auf die Organisationsweise der Familie. Auch werden Effekte über den Faktor Frauenerwerbstätigkeit auf das generative Verhalten sichtbar.[639]) Zusammenfassend heißt es dort:

---

[631]) Ebd., S. 467 ff.
[632]) Ebd., S. 478.
[633]) Heitlinger, A. (1991), S. 371 f.
[634]) Gaultier, A.H. (1991).
[635]) Ebd., S. 19 f.
[636]) Ebd., S. 21 ff.
[637]) Fux, B. / Hoffmann-Nowotny, H.-J. (1992), S. 1.
[638]) Ebd., S. 176 f.
[639]) Ebd., S. 177 f.

Die erwähnten Befunde belegen eine Vielzahl von Wirkungszusammenhängen einer langfristigen Familienpolitik, wenn darunter eine Politik zugunsten der Institution Familie wie auch eine Politik zugunsten der einzelnen Familienmitglieder verstanden wird. Die demographischen Auswirkungen – insbesondere die Effekte auf die Entwicklung der Geburtenziffern – dürfen aber keinesfalls auf einfache Kausalitäten oder Korrelationen reduziert werden. Der säkulare Trend zur Nachwuchsbeschränkung stellt eine demographische Entwicklung dar, die durch familienpolitische Anstrengungen nicht umgekehrt werden kann.

Abschließend betonen die Autoren, daß vor allem die indirekten Effekte und Interdependenzen, die den hauptsächlichen Zusammenhang von Familienpolitik und Fertilität ausmachen, weiterer sozialwissenschaftlicher Erörterung bedürfen.

In einer neueren Publikation zum Thema Familie rezipiert Franz-Xaver Kaufmann[640]) den Stand der Forschung zu den Ursachen des Geburtenrückgangs in der Bundesrepublik Deutschland seit 1965 und schließt daraus, daß „Hypothesen über generativ relevante Verhaltensweisen den sozialen Kontext der Familienentwicklung berücksichtigen müssen und sich nur im Rahmen von Längsschnittuntersuchungen und mit Hilfe komplexer Erklärungsmodelle angemessen prüfen lassen".[641]) Neben der Dynamik der modernen Partnerschaftsbeziehungen hebt er vor allem die Spannung zwischen Familien- und Berufsorientierung als wesentliches Erklärungsmoment der Familienentwicklung hervor. Die Lebenslagen junger Familien zeichnen sich durch vielfältige Spannungen und Belastungen aus, die wiederum die Entscheidung für zweite und weitere Kinder mitbeeinflussen. Kaufmann geht von der mittelbaren Einflußnahme gesamtgesellschaftlicher Veränderungen (Recht, Kultur) auf die Einstellungen und damit auf das Verhalten von Familien(-mitgliedern) aus. Am plausibelsten sind Erklärungsansätze, welche historische, soziologische, ökonomische und sozialpsychologische Hypothesen auf den verschiedenen Ebenen mikro- und makrotheoretischer Erklärungsniveaus miteinander verbinden. Institutionelle Veränderungen, welche die Vorteils-Nachteils-Balance des Kinderhabens beeinflussen können, rücken nach seiner Auffassung ins Zentrum der zu leistenden Analysen.[642]) In einem anderen Kapitel erörtert Franz-Xaver Kaufmann die fortdauernde Tendenz zur Nachwuchsbeschränkung in den modernen Gesellschaften. Ursächlich sind nach seiner Analyse die gestiegenen direkten Kosten und die gestiegenen Opportunitätskosten des Kinderhabens, ein Umbruch der Geschlechterrollen und dessen Auswirkungen sowie die ökonomische Benachteiligung von Familien. Zum letzten Punkt führt er im Vergleich der Sozialleistungsquoten der zwölf EG-Staaten (1987 bis 89) aus, daß es offensichtlich einen Zusammenhang zwischen der Geburtenhäufigkeit und den relativen öffentlichen Aufwendungen für die Familie bzw. die Mutterschaft gibt, während kein signifikanter Zusammenhang zur Gesamtheit der Sozialaufwendungen besteht. Je höher der Teil der Sozialaufwendungen ist, der an die Familie geht, desto höher ist die Geburtenrate. Besonders deutlich wird dies bei den EU-Ländern Irland und England, die einen relativ großen Teil ihrer Sozialaufwendungen für Mutterschaft und Familie – ohne „ausgesprochene" Familienpolitik – und einen verglichen mit anderen Ländern deutlich geringeren Teil für die Aufwendungen an die nicht mehr erwerbstätige Generation einsetzen.[643]) Bei beiden gemessenen Verhältniszahlen (Anteil der Aufwendungen für Mutterschaft/Familie an der Sozialleistungsquote, Verhältnis Familienförderung/Alter) schneidet die Bundesrepublik Deutschland trotz einer insgesamt höheren Sozialleistungsquote vergleichsweise ungünstig ab, was Franz-Xaver Kaufmann anknüpfend an Oswald von Nell-Breuning als System zur Prämierung der Kinderlosigkeit charakterisiert. Zum möglichen Zusammenhang von Familienpolitik und Kinderzahl bzw. Kinderwunsch stellt er perspektivisch fest:

> Staatliche Politik kann Kinderwünsche nicht erzeugen, sie kann aber die Folgen des Kinderhabens so beeinflussen suchen, daß Individuen und Paare die Risiken und Kosten, die mit der Übernahme der Verantwortung für ein (weiteres) Kind verbunden sind, geringer einschätzen. Auch dieser Effekt läßt sich nicht zielsicher in jedem Einzelfall erzielen, aber es spricht viel für die Annahme, daß sich generalisierte Interessenlagen wenn nicht für alle Familien, so doch für bestimmte Typen familialer Lebensformen formulieren lassen, auf die dann mit politischen Maßnahmen einigermaßen zielsicher eingewirkt werden kann.[644])

Familienpolitiken im Vergleich – Die Staaten der Europäischen Union

Der Vergleich der verschiedenen familienpolitischen Maßnahmen innerhalb der EU-Staaten stützt sich im wesentlichen auf zusammenführende Untersuchungen der letzten Jahre. Neben der umfassenden zweibändigen Darstellung der „Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft" von der Gesellschaft für Familienforschung e. V.[645]) stützt sich die folgende Darstellung auf eine Publikation der Europäischen Beobachtungsstelle für nationale Familienpolitiken,[646]) die seit 1991 in Form von Jahresberichten erscheint sowie auf die vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung herausgegebenen Studien der Gesellschaft für sozialverträgliche Innovation und Technologie e. V., in der die strukturellen Unterschiede in der Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme in Industrieländern im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Familien[647]) untersucht werden. Ein Problem, das dabei sichtbar wurde, besteht in den jeweiligen Untersuchungszeitpunkten, d. h. daß in den meisten Untersuchungen die Entstehung der jeweiligen nationalen Familienpolitik nicht systematisch erfaßt wird, sondern der Ist-Zustand eines bestimmten Jahres (zumeist 1991/92) wiedergegeben

640) Kaufmann, F.X. (1995).
641) Ebd., S. 93.
642) Ebd., S. 95.
643) Vgl. ebd., S. 193f.
644) Ebd., S. 196.
645) GEFAM (1993).
646) Kommission der EG (1991).
647) XIT e.V. (1991); XIT (1995).

wird. Vereinzelt lassen sich Jahreszahlen (beispielsweise Verabschiedung / Inkrafttreten gesetzlicher Regelungen) finden, ein vollständiger Überblick insbesondere auch über die mit den jeweiligen Maßnahmen verbundenen Zielsetzungen kann die folgende Darstellung nicht leisten. Weiterhin sind in den Untersuchungen der Gesellschaft für Familienforschung sowie der Kommission der EG die drei neuen Mitgliedstaaten Österreich, Schweden und Finnland noch nicht bzw. erst in Ansätzen (im Jahresbericht der EU-Kommission für 1995) berücksichtigt. Die in der Übersicht (siehe Synopse in Tabelle 19) enthaltenen Daten zu diesen Staaten sind soweit vorhanden aus der Veröffentlichung der Gesellschaft für sozialverträgliche Innovation und Technologie übernommen worden bzw. entstammen einzelnen Länderpublikationen.

Teilbereich: Finanzierung

Die *Finanzierungssysteme*, aus denen sich die familienpolitischen Maßnahmen in den verschiedenen untersuchten Ländern speisen, *sind uneinheitlich*. Sozialversichungsprinzip, staatliche Finanzierung sowie Mischformen beider Finanzierungsarten sind allesamt auffindbar. Betrachtet man beispielsweise das „klassische" Instrument *Kindergeld*, so wird deutlich, daß staatliche Finanzierung in den skandinavischen Ländern sowie in Irland und Großbritannien dominiert und auch in den Niederlanden und Deutschland große Bedeutung hat. In Österreich und Luxemburg besteht eine Kombination aus Sozialversicherungs- und Versorgungsprinzip (Arbeitgeberbeiträge plus Steuerfinanzierung). In Belgien und Frankreich besteht eine Familienkasse als spezieller Zweig der Sozialversicherung. In Italien, Griechenland, Spanien und Portugal sind vorwiegend die Sozialversicherungen – teilweise staatlich bezuschußt – zuständig. Anspruchsberechtigung und die Höhe des Kindergeldes sind ebenfalls unterschiedlich ausgestaltet. Einheitliche Regelungen gibt es für Kinder mit Wohnsitz in Österreich, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Irland, Luxemburg, Niederlande, Schweden und im Vereinigten Königreich. Außer in Frankreich wird in diesen Ländern ab dem ersten Kind bereits ein Kindergeld gezahlt. Steuerpflichtig sind Kindergeldleistungen in Spanien und Griechenland. Differenzierte Leistungen nach Gruppenzugehörigkeit (Arbeitnehmer, Selbständige, Öffentlicher Dienst u. a.) werden in Belgien, Italien, Griechenland und Portugal gewährt, in Italien und Spanien entscheidet die Höhe des Familieneinkommens über die Anspruchsberechtigung. Die Höhe des Kindergeldes ist zumeist nach Kinderzahl – in manchen Ländern zudem nach Alter der Kinder – gestaffelt und läßt sich der tabellarischen Darstellung (Tabelle 19) in DM entnehmen. Aufgrund unterschiedlicher Lebenshaltungskosten und der jeweiligen Beträge zum Existenzminimum ist allerdings die Vergleichbarkeit hier nur bedingt gegeben.

Auch die *steuerliche Berücksichtigung der Familie* wird sehr unterschiedlich gehandhabt, ein Vergleich aufgrund der Verschiedenheit der Steuersysteme ist nur begrenzt möglich. Grundsätzlich gilt, daß in den meisten Ländern die getrennte Veranlagung von Ehepartnern praktiziert wird (Österreich, Belgien, Dänemark, Griechenland, Italien, Niederlande, Schweden, Spanien, Vereinigtes Königreich), wobei in Belgien ein begrenztes Splitting, in Spanien wahlweise getrennte oder gemeinsame Veranlagung möglich ist. Eine gemeinsame steuerliche Veranlagung der Ehepartner ist in Deutschland, Irland, Luxemburg und Portugal mit Splitting möglich, in Frankreich existiert das sogenannte Familiensplitting. Eine steuerliche Entlastung für Familien findet insgesamt eher ehebezogen statt. Keine oder nur eingeschränkte Berücksichtigung von Kindern gibt es in Dänemark, Irland, Niederlande, Schweden und im Vereinigten Königreich. Alleinerziehende bleiben in Griechenland, Spanien und Portugal ohne zusätzliche steuerliche Berücksichtigung.

Faßt man Kindergeldbezüge und steuerliche Berücksichtigung der Familie als sogenannten *Familienlastenausgleich* zusammen und fragt nach den Auswirkungen dieser finanziellen Förderungsinstrumente auf das durchschnittliche Netto-Einkommen verheirateter Arbeiter- bzw. Angestellten-Haushalte, so zeigt sich wiederum ein sehr uneinheitliches Bild. Luxemburg, Dänemark und auch Deutschland, vor allem aber Belgien und Frankreich fördern besonders stark die Drei-Kind-Familie, wobei Einkommenserhöhungen zwischen 23 und 75 v. H. auszumachen sind. Belgien und Dänemark sind auch die Spitzenreiter bei der Förderung des ersten Kindes, bei der Zwei-Kind-Familie gesellt sich Frankreich und – mit Abstrichen – auch bereits Luxemburg zu den beiden bereits genannten Ländern. In der mittleren Position befinden sich Deutschland, die Niederlande und Griechenland. Schlußlichter bilden bei nahezu allen Familientypen Irland (2 bis 6 v. H.), Italien (0 bis 13 v. H.), Portugal (3 bis 10 v. H.) und das Vereinigte Königreich (3 bis 12 v. H.). In Spanien, für das keine Zahlen erhältlich waren, dürften die Auswirkungen aufgrund der relativ niedrigen, ungestaffelten Kindergeldbeiträge und eines nur geringen Steuereffektes bei den niedrigen Einkommensgruppen ähnlich gering ausfallen. Insgesamt ergibt sich folgendes Bild für 11 EG-Staaten (ohne Spanien/Stand: 1989/91) (siehe Tabelle 15).

Weitere *finanzielle Beihilfen* lassen sich nach verschiedenen Kategorien aufschlüsseln. So gibt es neben den einkommensunabhängigen Beihilfen auch Unterstützungsleistungen, die an Einkommensgrenzen oder an den Bezug von Sozialhilfe u. a.m. geknüpft sind. Zielgruppen sind neben den Alleinerziehenden vor allem Eltern von behinderten Kindern sowie Waisenkinder. Daneben gibt es steuerliche Berücksichtigungen z. B. bei Alleinerziehenden durch höhere Freibeträge. Auch für diesen Bereich gilt die bereits festgestellte Uneinheitlichkeit der familienpolitischen Maßnahmen. In der zusammenfassenden Darstellung (Tabelle 19) sind die wichtigsten finanziellen Sonderbeihilfen – soweit sie ohne Einkommensgrenzen gewährt werden – nach Zielgruppen aufgeführt. Andere finanzielle Leistungen wie Geburtsgeld, Heiratsprämien, Schulbeginn-Prämien oder indirekte Leistungen wie beispielsweise Ermäßigungen für kinderreiche Familien (Transport u. a.) und Sachleistungen (z. B. Freistellung vom Wehrdienst, Bevorzugung bei der Arbeitsplatzvergabe im öffentlichen Dienst) bestehen zwar in unterschied-

Tabelle 15

Durchschnittliches Netto-Einkommen von verheirateten Arbeitern und Angestellten in Abhängigkeit von der Kinderzahl im europäischen Vergleich (Netto-Einkommen eines Verheirateten ohne Kind = 100) in v. H.

Land (Stand, Jahr)	Arbeiter			Angestellte		
	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder
Belgien (1989)	111	128	163	113	135	175
Dänemark (1991)	115	121	125	117	123	127
Deutschland (1990)	104	112	123	104	110	120
Frankreich (1990)	106	130	171	104	120	149
Griechenland (1991)	104,5	109	115	105	107	109
Irland (1990) *)	102	104	106	102	104	106
Italien (1990)	100,5	108	113	–	100,7	101
Luxemburg (1990) *)	106	113	126	107	117	127
Niederlande (1990) *)	104	110	118	104	109	116
Portugal (1990)	103	107	110	103	106	109
Vereinigtes Königreich (1990)	4	108	112	103	106	108

*) Keine Steuervergünstigungen.
Quelle: GEFAM (1993), S. 304

licher Ausprägung in fast allen Mitgliedstaaten, verlieren aber laut Expertenmeinung gegenüber dem Kinderlastenausgleich zunehmend an Bedeutung.[648])

Teilbereich: Familie und Arbeitswelt

Die Vereinbarkeit von Familie und Arbeitswelt ist seit den 80er Jahren zu einem wesentlichen Thema der Familienpolitik geworden. Hintergrund bildet die in ganz Europa feststellbare zunehmende Erwerbsorientierung der Frauen und die Forderung nach der Gleichstellung von Mann und Frau in Beruf und Familie. Wesentliche Rahmenbedingungen sind in diesem Teilbereich die Versorgung mit öffentlich finanzierten Betreuungseinrichtungen für (Klein-)Kinder und Schüler, die Regelungen zum Mutterschaftsurlaub, der Erziehungsurlaub sowie die Freistellungsmodalitäten zur Betreuung kranker Kinder. Wichtig sind gerade für erwerbstätige Eltern die Anrechnungsfähigkeit von Erziehungsarbeit für die Altersversorgung und die Struktur des Arbeitsmarktes hinsichtlich Flexibilität und Teilzeitarbeit.

Die *Versorgungsquoten mit öffentlich finanzierten Betreuungseinrichtungen*, wie in der Tabelle 19 für verschiedene Altersgruppen (0- bis 3jährige; 4- bis 6- bzw. 7jährige) der Kinder aufgeführt, zeigen den unterschiedlichen Stand zu Beginn der 90er Jahre. Die am weitesten ausgebauten Systeme – vor allem bezüglich der Quoten für die Kleinkinder – gibt es in den skandinavischen Ländern Dänemark und Schweden sowie in Frankreich und Belgien. In den übrigen Mitgliedstaaten konzentrieren sich die Angebote auf die Gruppe der Kindergarten- und Vorschulkinder, wobei die Quoten (z. B. in Italien) regional abweichen. Am wenigsten ausgebaut sind die öffentlichen Kinderbetreuungssysteme im Vereinigten Königreich, Portugal und Irland, wobei die angelsächsischen Länder eher eine sozialpolitische Komponente (Bevorzugung sozial schwacher Familien und gefährdeter Kinder) praktizieren. Zu beachten sind auch die institutionellen Regelungen wie Gebührenpflicht und Öffnungszeiten. Kostenlose Ganztagsbetreuung für fast alle Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulalter bieten nur Frankreich und Belgien. Dänemark mit einer zusätzlichen Vorschulbetreuung für Fünf- bis Sechsjährige und Italien (mit den genannten regionalen Differenzen) sind ähnlich gut ausgestattet, während in Deutschland trotz hoher Quote nur wenige Ganztageseinrichtungen bestehen und Beiträge entrichtet werden müssen. In Spanien ist das Angebot privater, relativ teurer ganztägiger Vorschuleinrichtungen für Vier- bis Fünfjährige von Bedeutung, in den Niederlanden sind bereits Fünfjährige schulpflichtig und Vierjährige besuchen bereits die Schule freiwillig, ähnliches gilt für das Vereinigte Königreich und Irland. Begrenzte Öffnungszeiten gibt es in Griechenland, Irland, Luxemburg und bei der Hälfte aller Einrichtungen in Portugal.

Die *Betreuung der Kinder im Grundschulalter* ab sechs Jahren weist in den verschiedenen Ländern folgende Besonderheiten auf. In Dänemark liegt die Altersgrenze bei sieben Jahren, im Vereinigten Königreich, Griechenland, Niederlande und Luxemburg bei fünf Jahren. Eine ganztägige Schulbetreuung inklusive Mittagspausenservice bieten Belgien, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Schweden (je 8stündig), Dänemark (7stündig) und Irland (6,5stündig). Eine Unterbrechung in Form einer Mittagspause gibt es in Spanien, Niederlande und teilweise in Luxemburg (drei ganze / zwei halbe Tage).

648) Kommission der EG (1991), S. 67.

Italien, Österreich und Deutschland praktizieren die Halbtagsschule am vormittag, Griechenland und Portugal unterrichten aus Angebotsgründen im Schichtwechsel (vormittags / nachmittags).

Die Dauer des *Mutterschaftsurlaubes* in den Ländern der EU ist mit Ausnahme von Irland und dem Vereinigten Königreich gesetzlich geregelt und in der Regel an die Beitragszahlung zur Sozialversicherung geknüpft. Die Bandbreite des Mutterschaftsurlaubes bewegt sich zwischen 13 Wochen in Portugal und 28 Wochen in Dänemark, wobei dort die letzten zehn Wochen bereits dem' elterlichen Erziehungsurlaub zugerechnet werden, auf welche wahlweise Vater oder Mutter einen Anspruch haben (ebenso: die letzten vier Wochen in Spanien). Das Mutterschaftsgeld umfaßt entweder 100 v. H. des Arbeitsentgelts (Österreich, Deutschland, Griechenland, Luxemburg, Niederlande, Portugal) oder einen Teilersatz in Dänemark, Frankreich (je 90 v. H.), Italien (80 v. H.), Spanien (75 v. H.) und Belgien (75 bis 82 v. H.), wobei in diesen Ländern einige Wirtschaftszweige auch die volle Entgelthöhe vergüten. In den beiden angelsächsischen Ländern sind die Dauer und die Höhe des Mutterschaftsgeldes von der vorangegangenen Beschäftigungsdauer abhängig. In Irland werden bei einem mindestens sechsmonatigen Arbeitsverhältnis 14 (von max. 18 möglichen) Wochen 70 v. H. des Lohnes bezahlt, ansonsten erhalten Arbeitnehmerinnen für die Dauer von zwölf Wochen 65 ECU/Woche. Im Vereinigten Königreich erhalten Frauen bei mindestens zweijähriger Beschäftigung sechs Wochen 90 v. H. des Lohnes, danach zwölf Wochen einen Festbetrag von 66 ECU/Woche. Andere Arbeitnehmerinnen erhalten dort 18 Wochen generell den Festbetrag. Eine besonders großzügige Regelung wird in Schweden praktiziert, wo insgesamt 15 Monate eine Kombination aus Mutterschafts- und Erziehungsurlaub (nach Schutzfrist obligatorisch hälftig zwischen Vater und Mutter aufzuteilen) gewährt wird. Für die ersten zwölf Monate (zwölf Wochen vor Geburt plus neun Monate danach) werden 85 bzw. 75 v. H. des Lohnes ersetzt, danach werden drei weitere Monate lang Tagessätze gezahlt. In allen Ländern besteht für die Dauer des Mutterschutzes – in vielen Fällen auch darüber hinaus – ein Kündigungsschutz.

Eine noch relativ neue weitere Maßnahme der Familienpolitik stellt der *Eltern- oder Erziehungsurlaub* dar, der außer in den angelsächsischen Ländern in allen Ländern besteht. Das schwedische Modell als das umfangreichste wurde bereits dargestellt. Daneben gibt es in Deutschland (6 bis 24 Monate), Österreich (16 bis 24 Monate) und eingeschränkt in Frankreich (ab dem dritten Kind 33 Monate) einen bezahlten Erziehungsurlaub. Im öffentlichen Dienst Belgiens (6 bis 60 Monate) und in Dänemark (3 bis 12 Monate) besteht die Möglichkeit zur Laufbahnunterbrechung mit Lohnersatzleistung durch die Arbeitslosenversicherung falls der Arbeitsplatz durch einen Arbeitslosen besetzt wird. In Luxemburg wird eine zweijährige Erziehungsbeihilfe nach Bedürftigkeit gewährt. Die Möglichkeit zur unbezahlten Inanspruchnahme von Elternurlaub besteht in Griechenland (je Elternteil drei Monate), Spanien (drei Jahre), Portugal (6 bis 24 Monate), Irland (Öffentlicher Dienst bis 5 Jahre) und Italien (Öffentlicher Dienst bis 12 Monate). In den Niederlanden kann ein sechsmonatiger Erziehungsurlaub nur bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 20 Stunden genommen werden. Im Vereinigten Königreich bestehen zum Teil tarifliche Vereinbarungen.

Die Anrechnung der *Erziehungsleistung in der Rentenversicherung* ist in einigen Ländern gewährleistet. Zeitlicher Umfang und Höhe der Leistung sind unterschiedlich. In Deutschland werden beispielsweise seit 1992 pro Kind drei Jahresbeiträge in Höhe von 75 v. H. des durchschnittlichen Einkommens angerechnet (ab 1998 bis 2000 wird dies schrittweise auf 100 v. H. angehoben), Belgien gewährt drei Jahre Anrechnungsdauer, Frankreich pauschal zwei Jahre (ergänzend einkommensbezogene Regelungen), Portugal erkennt die Dauer des Erziehungsurlaubes (6 bis 24 Monate) als Versicherungszeit an, Spanien gewährt pro Kind ein Jahr und im Vereinigten Königreich wird ein bestehender Rentenanspruch lediglich aufrechterhalten. In Griechenland erhalten Frauen mit vier und mehr Kindern eine Ehrenrente, die sich am Mindestlohn orientiert. Die Niederlande, Dänemark und Schweden haben Volksrentensysteme, wobei in Schweden ein Kinderzuschlag gewährt wird. Keine Regelungen gibt es in Irland, Italien und Luxemburg.

Regelungen zur *krankheitsbedingten Freistellung* sind in vielen Ländern vorhanden. Bezahlte Freistellungen gibt es in Deutschland (zehn Tage/Jahr und Elternteil, max. 25 Tage bei mehreren Kindern), Österreich (5 bis 10 Tage, letzteres bei Kindern unter zwölf Jahren), Frankreich (5 bis 25 Tage/Jahr nach Branche), Dänemark (10 Tage/Jahr und Elternteil), Griechenland (6 bis 10 Tage/Jahr nach Kinderzahl), Belgien (4 Tage/Jahr), Spanien (3 Tage/Jahr) und Schweden (bis zu 90 Tage/Kind/Jahr bei 80 v. H. Lohnfortzahlung durch die Familienversicherung). Unbezahlte Freistellungsmöglichkeiten gibt es in Portugal (30 Tage/Kind/Jahr, Unterstützung für sehr einkommensschwache Familien) und Italien (unbegrenzt). Keine bzw. nur betriebliche Regelungen gibt es in Irland, Niederlande, Luxemburg und im Vereinigten Königreich.

Immer häufiger wird die Bedeutung einer familienfreundlichen *Gestaltung der Arbeitswelt* als wichtige Rahmenbedingung zur Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit genannt. Neben den tarifvertraglichen Regelungen zur wöchentlichen Arbeitszeit und zu den Urlaubstagen sind vor allem flexible Arbeitszeiten und Teilzeitmodelle bedeutsam. Die zunehmende Beteiligung der Frauen an der Erwerbsarbeit ist ein genereller Trend der letzten Jahrzehnte. Die schulische Ausbildung und die berufliche Qualifikation der Frauen wurde verbessert, in vielen Ländern der EU weisen junge Frauen bessere schulische Abschlüsse vor als ihre männlichen Altersgenossen, ihre Erwerbsquote steigt und aus der Perspektive einer erwünschten Gleichstellung von Mann und Frau werden auch zunehmend die Männer zur Beteiligung an familiären Aufgaben aufgefordert. Für den Bereich der Arbeitswelt bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern der EU. Die durchschnittlichen tariflichen Arbeitszeiten

Tabelle 16

Entwicklung der Erwerbsbeteiligung von Frauen in den Ländern der Europäischen Union (1975 bis 1993) sowie Vergleichswerte zur Erwerbsbeteiligung der Männer (1990); Basis: 15- bis 64jährige

Land (Ranking nach 1990)	Weibliche Erwerbspersonen insgesamt in v. H. (in Klammern = Erwerbstätige *)					Männl. EP
	1975	1980	1985	1990	1993	1990
1. Schweden	67,6 (66,2)	74,1 (72,4)	78,1 (75,9)	80,1 (78,8)	75,7 (70,7)	84,5 (83,1)
2. Dänemark[a])	63,5 (60,2)	71,8 (64,0)	74,5 (67,7)	78,5 (71,2)	78,3 (69,1)	89,6 (82,7)
3. Finnland	65,6 (64,2)	70,1 (66,9)	73,7 (70,3)	72,9 (70,8)	70,0 (59,4)	80,6 (77,4)
4. Verein. Königreich	55,1 (54,3)	58,3 (55,9)	60,5 (55,2)	65,5 (63,3)	65,3 (61,8)	86,4 (80,3)
5. Portugal	–	54,3 (47,0)	56,1 (49,5)	62,9 (58,8)	61,3 (57,2)	88,8 (86,1)
6. Frankreich	51,1 (47,9)	54,4 (49,3)	54,8 (47,7)	57,6 (50,9)	59,0 (50,9)	75,4 (70,3)
7. Deutschland	50,8 (48,6)	52,8 (50,6)	52,9 (48,2)	57,4 (53,2)	–	80,4 (76,1)
8. Österreich	47,6 (46,5)	48,7 (47,4)	51,0 (49,2)	55,4 (53,4)	–	80,1 (77,7)
9. Niederlande	31,0 (29,5)	35,5 (33,0)	40,9 (35,5)	53,1 (47,4)	55,8 (51,6)	79,9 (75,5)
10. Belgien	42,9 (40,0)	47,0 (40,6)	49,3 (40,6)	52,4 (45,8)	–	72,7 (68,4)
11. Italien	–	39,6 (34,5)	41,0 (34,2)	45,9 (37,9)	43,3 (36,7)	79,7 (73,7)
12. Luxemburg[b])	38,3 (38,2)	39,9 (39,4)	43,2 (42,3)	44,8 (43,9)	–	77,7 (76,8)
13. Griechenland[c])	33,3 (32,4)	33,0 (31,6)	41,8 (36,9)	43,6 (38,6)	43,6 (37,0)	74,8 (71,6)
14. Spanien	32,4 (31,0)	32,2 (28,1)	33,3 (25,0)	40,9 (31,1)	42,8 (30,4)	76,8 (67,8)
15. Irland	34,5 (32,6)	36,3 (33,8)	36,6 (31,6)	38,9 (35,0)	–	82,2 (69,5)

*) = Die Differenz entspricht der Zahl der registrierten arbeitslosen Frauen/Männer.
[a]) = nicht 1980, sondern 1981.
[b]) = nicht 1990, sondern 1991.
[c]) = nicht 1975, sondern 1977.
Quelle: OECD (1995); eigene Zusammenstellung

variierten 1990 zwischen 37 und 44 Stunden, der Jahresurlaub zwischen 20 und 30 Tagen. Generell gilt, daß in den südeuropäischen Ländern etwas länger gearbeitet wird (40 bis 44 Stunden), in Zentral- und Nordeuropa etwas kürzere Wochenarbeitszeiten (37 bis 40 Stunden) vorherrschen. Von besonderem Interesse ist die Entwicklung der Frauenerwerbsbeteiligung in den letzten Jahrzehnten. Die Zahlen der OECD ergeben folgendes Bild (siehe Tabelle 16).[649])

Die Reihenfolge entspricht der Position im Jahr 1990 (Luxemburg 1991) bei den weiblichen Erwerbspersonen. Legt man den Anteil der tatsächlich erwerbstätigen Frauen zugrunde, so ergeben sich leichte Änderungen in der Reihenfolge (Frankreich und Italien würden je zwei Plätze nach hinten fallen, Irland auf den vorletzten Platz aufrücken). Generell steigt die Erwerbspersonenquote von Frauen in allen EU-Ländern zwischen 1973/75 und 1990/93 an. Rückläufige oder stagnierende Erwerbstätigenquoten ab 1990 gehen zum Teil mit steigender Erwerbsbeteiligung einher, was höhere Zahlen von registrierten arbeitslosen Frauen anzeigt. Betrachtet man verschiedene Altersgruppen, so zeigt sich, daß die Altersgruppe der 20- bis 24jährigen Frauen zum Teil deutlich über der Gesamtquote liegende Erwerbspersonenquoten aufweist und in einigen Ländern erst seit einigen Jahren rückläufig ist. Dies hängt vermutlich mit bis der Verschiebung des Berufseintrittsalters zusammen. In den skandinavischen Ländern und in Frankreich liegt diese Gruppe neuerdings unter der Gesamtquote. Bei der Altersgruppe der 25- bis 34jährigen Frauen (Italien: 25- bis 39jährige) sind ebenfalls starke Zuwächse der Erwerbspersonenquote auszumachen, in Skandinavien werden teilweise auch Quoten von über 80 v. H. erreicht. Spätestens 1990 lassen sich Quoten unter 60 v.H. praktisch nicht mehr finden (letzter Rang: Griechenland = 59,3 v. H.). Da sich diese Altersgruppen im geburtenfähigen Alter befinden, ist die tendenziell steigende Erwerbsbeteiligung von wesentlicher Bedeutung für die Familienbildungsprozesse. Gerade in diesem Zusammenhang wird häufig die Frage nach der Möglichkeit flexibler Arbeitsverhältnisse und der Teilzeitarbeit aufgeworfen. Differenzierte Entwicklungszahlen über ähnlich lange Zeiträume liegen hier leider nicht vor, für das Jahr 1990 läßt sich jedoch eine nach den Variablen Altersgruppen und Teilzeit/Vollzeitbeschäftigung unterteilte Darstellung für die zwölf damaligen Staaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) geben. Einschränkend gilt, daß den nachfolgenden Zahlen zu der Erwerbsbeteiligung lediglich die Altersgruppen der 20- bis 59jährigen Frauen zugrunde gelegt wurden, weshalb eine Übereinstimmung mit den OECD-Daten (Basis: 15- bis 64jährige) nicht gegeben ist. Im Gesamtbild aller Altersgruppen ergibt sich hierbei folgendes Bild:

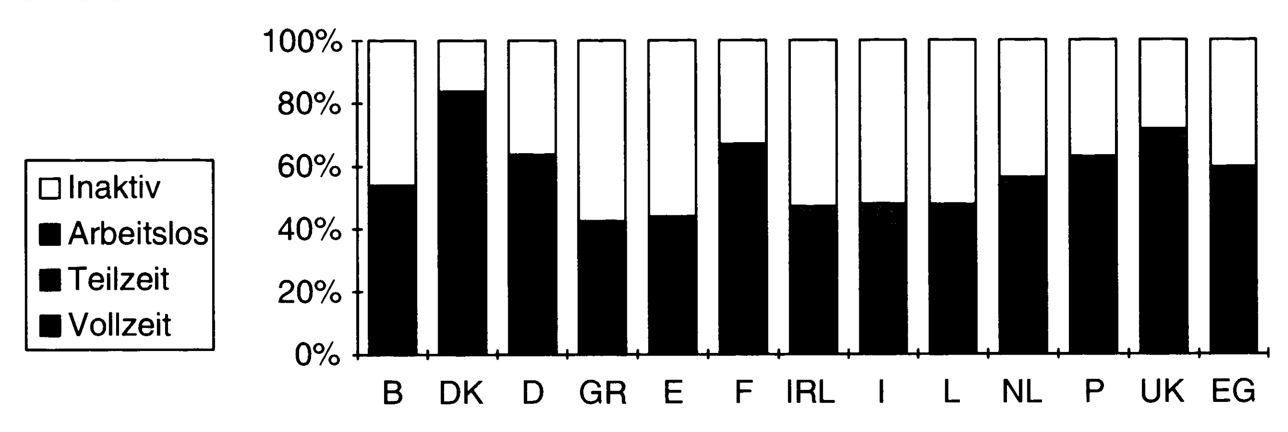
[649]) Vgl. OECD (1995).

Tabelle 17

Erwerbsbeteiligung von Frauen nach Formen in den EG-Staaten 1990 (12)
Altersgruppe: 20- bis 59jährige

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	EG
Inaktiv	46,1	16,2	36,4	57,5	56,0	32,9	53,0	52,0	52,3	43,7	37,2	28,5	40,5
Arbeitslos	6,4	7,9	4,1	6,1	11,3	8,3	6,8	7,4	1,1	6,2	4,0	4,6	6,6
Beschäftigung	47,5	75,8	59,5	36,4	32,7	58,7	40,3	40,6	46,6	50,1	58,9	66,9	52,9
davon: – Vollzeit	34,8	50,5	38,9	34,2	29,3	45,6	33,9	36,9	39,3	21,3	54,2	38,8	38,1
– Teilzeit	12,7	25,5	20,6	2,2	3,5	13,1	6,4	3,7	7,3	28,8	4,7	28,1	14,8

Schaubild zur Tabelle 17



Quelle: Knauth, B., in: Schwarz, K. (1992), S. 278

Ein differenziertes Bild ergibt sich, wenn man die Erwerbsbeteiligungsquoten der verschiedenen Altersgruppen von Frauen nach Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigung in den Zwölf EG-Staaten vergleicht. In Ländern, in denen die Teilzeitquoten von Frauen hoch sind (DK,NL,UK,D) sind es besonders die Frauen in den Altersgruppen ab 25 bzw. 30 Jahren, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen (siehe Tabelle 18).

Klassifiert man diese Erwerbsbeteiligungs- und die Teilzeitquoten aller Altersgruppen (20- bis 59jährige) nach niedrig, mittel, hoch bzw. sehr hoch, so ergeben sich acht erkennbare Kombinationsmuster, auf die sich die zwölf EG-Mitgliedstaaten von 1990 wie folgt (siehe nebenstehende Tabelle) aufteilen.

Erwerbsquote	Teilzeitquote		
	niedrig = < 10 v. H.	mittel = 10–20 v. H.	hoch: > 20 v. H.
niedrig = < 40 v. H.	Spanien, Griechenland	–	–
mittel = 40–50 v. H.	Irland, Italien, Luxemburg	Belgien	Niederlande
hoch = 50–70 v. H.	Portugal	Frankreich	Deutschland, Verein. Königreich
sehr hoch = > 70 v. H.	–	–	Dänemark

Einer Publikation von Hans-Peter Blossfeld[650]) zur *Entwicklung der Teilzeitbeschäftigung von Frauen in westeuropäischen Ländern* zufolge weist Schweden ähnlich hohe Werte wie Dänemark auf. Er stellt im historischen Rückblick fest, daß Teilzeitbeschäftigung von (insbesondere verheirateten) Frauen in den nord- und einigen zentraleuropäischen Ländern generell weit verbreitet ist und seine größte Ausweitung ab den späten 50ern bis Mitte der 70er Jahre erfuhr. Die Motive hierfür sind je nach Ländern verschieden. Während die skandinavischen Länder eine Politik der Gleichstellung von Mann und Frau in der Arbeitswelt anstrebten, wurde im eher liberalen Wohlfahrtsstaat Großbritannien keine gezielte Arbeitsmarktpolitik für Frauen betrieben („Reservearmee"-Funktion). In Frankreich wurde die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie unter gezielt pronatalistischen Vorzeichen gesehen, während in den Wohlfahrtsstaaten eher konservativen Zuschnitts (Deutschland, Niederlande) diesbezüglich die klassi-

[650]) Blossfeld, H.-P. (1994).

Tabelle 18

Erwerbsbeteiligung von Frauen in den Ländern der EG (12) nach ausgewählten Altersgruppen und Form 1990 (in v. H.)

Land	20–24jährige		25–29jährige		30–34jährige		35–39jährige		20–59jährige	
	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit
Belgien (B)	10,2	36,1	17,6	50,2	18,4	42,4	17,2	41,8	12,8	34,8
Dänemark (DK)	17,1	51,0	16,9	58,0	25,4	56,5	29,8	54,0	25,5	50,4
Deutschland (D)	5,8	65,2	15,0	50,0	23,6	35,9	27,3	33,8	20,6	38,9
Spanien (E)	2,9	33,7	3,7	40,2	3,9	37,9	4,6	32,2	3,5	29,3
Frankreich (F)	12,5	39,7	11,6	54,1	14,7	50,1	14,7	50,0	13,1	45,6
Griechenland (GR)	2,3	31,5	2,9	43,7	2,6	45,1	2,3	45,3	2,2	34,2
Irland (IRL)	3,7	60,3	4,9	55,5	6,8	36,2	8,1	25,2	6,4	33,9
Italien (I)	3,8	36,8	4,5	43,9	4,7	46,8	4,2	46,4	3,7	36,9
Luxemburg (L)	3,4	62,1	6,5	59,5	8,2	43,9	9,5	35,4	7,3	39,3
Niederlande (NL)	21,6	46,9	27,2	35,6	32,0	18,9	37,0	13,6	28,2	21,3
Portugal (P)	3,4	54,0	3,8	65,5	3,2	68,0	5,1	63,2	4,7	54,2
Großbritannien (UK)	9,6	59,5	19,0	45,7	31,7	32,6	36,7	33,3	28,1	38,8

Quelle: Eurostat, aus: Knauth, B., in: Schwarz, K. (1992)

schen Rollenmodelle (Drei-Phasen-Modell) dominierten.[651]) Die neuerdings feststellbare Herausforderung des klassischen Modells durch das Vereinbarkeits-Modell läßt – so Hans-Peter Blossfeld – ein weiteres Anwachsen sowohl der Teilzeit- als auch der Vollzeitbeschäftigung von Frauen erwarten (ebd., 50). In den südeuropäischen Ländern Italien, Griechenland, Spanien und Portugal dagegen ist der Stellenwert der Teilzeitbeschäftigung immer schon geringer gewesen – sieht man von der nicht zu unterschätzenden Mithilfe in der Landwirtschaft ab – und hat auch bis in die 90er Jahre hinein in keinem dieser Länder Werte von mehr als 5 v. H. erreicht. Irland und Luxemburg liegen etwas höher, befinden sich aber ebenfalls in der Gruppe der Länder mit einer Teilzeitquote von unter 10 v. H.

Familie und Arbeitswelt im Überblick

Zusammengefaßt ergeben sich für den Teilbereich Familie und Arbeitswelt fünf Varianten, die sich folgendermaßen unterscheiden:

1. Dänemark als einziger Vertreter eines Konzeptes, das auf ein zeitliches Nebeneinander von Familie und Beruf ausgerichtet ist und dabei relativ weitreichende Ansätze zu egalitären Strukturen aufweist. Charakteristika sind: ein kurzer aber relativ hoch bezahlter Elternurlaub, ein eigenständiger Vaterschaftsurlaub, ein sehr hohes Angebot an Betreuungsmöglichkeiten für Kinder aller Altersklassen, kurze Arbeitszeiten und ein hohes Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen.

2. Frankreich und Belgien mit einem Konzept, das ebenfalls auf ein zeitliches Nebeneinander von Familie und Beruf, vor allem in Vollzeitform ausgerichtet ist. Charakteristika sind hier: ein nur im öffentlichen Dienst gewährter bzw. nur kinderreichen Familien bezahlter Elternurlaub, ein ebenfalls hohes Angebot an Ganztagsbetreuungsmöglichkeiten, eine durchschnittliche Arbeitszeit bei gleichzeitig vorhandenen Freistellungsregelungen und ein eher geringes Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen.

3. Deutschland, Luxemburg und die Niederlande als Vertreter eines Konzeptes, das ein zeitliches Nacheinander von Familie und Beruf bzw. Halbtagsarbeit favorisiert. Charakteristika sind: ein langer und bezahlter Elternurlaub bzw. ein Elternurlaub in Teilzeitform, ein Erziehungsgeld auch für vorher nicht erwerbstätige Eltern (D,L), wenige oder auf halbe Tage zugeschnittene Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulsysteme, ein sehr hohes Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen (NL), günstige Freistellungsregelungen (D) und Hilfen zum beruflichen Wiedereinstieg (D,L).

4. Das Vereinigte Königreich und Irland, wo die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weniger durch staatliche Aktivitäten gefördert als vielmehr dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen wird. Charakteristika sind hier: eine von der Dauer des bestehenden Beschäftigungsverhältnisses abhängige Ausgestaltung des Mutterschaftsurlaubes, ein nur in einigen Tarifvereinbarungen geregelter Elternurlaub, Kinderbetreuungseinrichtungen, die vor allem sozial gefährdeten Kindern vorbehalten sind sowie geringe Freistellungsmöglichkeiten.

---
[651]) Ebd., S. 46f.

5. Portugal, Spanien, Italien und Griechenland, wo die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erst in letzter Zeit zu einem familienpolitischen Ziel geworden ist und entsprechende Maßnahmen bislang wenig ausgebaut werden konnten. Charakteristika sind: ein zwar möglicher aber unbezahlter Elternurlaub, mit Ausnahme von Norditalien wenige und zumeist auf halbe Tage begrenzte Betreuungsmöglichkeiten, lange Arbeitszeiten bei zum Teil vorhandenen Freistellungsmöglichkeiten und ein sehr geringes Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen.[652])

Dieser Kategorisierung folgend darf man Schweden (und Finnland) der dänischen Variante zurechnen, Österreich dürfte sich in der dritten Gruppe zusammen mit Deutschland, den Niederlanden und Luxemburg befinden. Zudem gilt die für die Länder Deutschland, Niederlande (und auch Österreich) festgestellte geringe Zahl der Plätze für Kinderbetreuung lediglich für die Altersgruppe der Null- bis Dreijährigen, nicht jedoch für die Altersgruppen der drei- bis sechsjährigen Kinder, für die relativ viele Betreuungsplätze zur Verfügung stehen (vgl. 1.2.2).

Teilbereich: Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf

Neben den dargestellten Bereichen der Familienpolitiken in den Ländern der EU sind wichtige Felder nicht erfaßt. So sind die Maßnahmen für Familien mit einem besonderen Unterstützungsbedarf (Alleinerziehende, einkommensschwache Familien, Familien mit behinderten Kindern) zu nennen, aber auch Aspekte der Bildungspolitik und des Familienrechts. Diese Bereiche sollen in diesem Bericht nicht dargestellt werden,[653]) da ein Bezug zur eingangs gestellten Fragestellung nach dem Zusammenhang von Fertilität und Familienpolitik bei diesen Politikfeldern nur sehr vermittelt hergestellt werden kann.

Teilbereiche der Familienpolitik in ihrer Zusammenfassung

Eine zusammenfassende *Bewertung der familienpolitischen Maßnahmen* läßt sich in verschiedenen Publikationen finden. Allerdings fallen diese Bewertungen und die darauf aufbauenden Kategorisierungen je nach den zugrundeliegenden Kriterien unterschiedlich aus. In der Ländervergleichs-Studie werden alle familienpolitisch relevanten Bereiche in den zwölf Mitgliedstaaten zusammenfassend bewertet,[654]) also auch jene Bereiche, die für die Entscheidung für oder gegen Kinder von geringer Bedeutung sein dürften, wie beispielsweise die Existenz eines Familienministeriums, der Anteil der Ausgaben für Familienpolitik am Bruttosozialprodukt, spezielle Leistungen für besonders bedürftige Familien. Daraus ergibt sich dann folgende Einteilung nach Politiktypen:

Variante 1

Politik-Typisierung nach GEFAM (Ländervergleichs-Studie 1993)

Politik-Typus	Ländergruppen
1. Aktive Förderung von Familien	Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Luxemburg
2. Selektive Unterstützung von Familien	Irland, Niederlande, Vereinigtes Königreich
3. Konzentration der Hilfe auf Familien mit besonderen Problemen	Griechenland, Italien, Portugal, Spanien

Nach dieser groben Einteilung sind die neuen Mitgliedstaaten Österreich, Finnland und Schweden wahrscheinlich der ersten Gruppe zuzuordnen.

Franz-Xaver Kaufmann unterscheidet fünf nationale *Stile der Familienpolitik in Westeuropa* mit unterschiedlichen Traditionen und aktuellen Ausprägungen. Als die einflußreichsten Länder für die zukünftige sozial- und familienpolitische Entwicklung in Europa nennt er Frankreich, Deutschland, Schweden und das Vereinigte Königreich. Diese werden von ihm beispielhaft dargestellt. Seine Einteilung ergibt insgesamt folgendes Bild:

Variante 2

Politik-Typisierung nach Kaufmann (1993)

Politik-Typus	Ländergruppen	Merkmale
1. Explizite Familienpolitik	Frankreich, Belgien, Luxemburg	Zentralstaatliche Ausprägung, lange Tradition, teilweise pronatalistische Orientierung, Vereinbarkeitsförderung
2. Egalitäre Sozialpolitik	Schweden, Dänemark, Finnland, (Norwegen)	Gleichstellung der Geschlechter und Lebenslagen, Vielfalt der Familienformen, Vereinbarkeitsförderung
3. Familienschutz in der Verfassung	Deutschland, Österreich	Ehe und Familie als Privatsache, Rechtsbedeutung der Ehe, Familienlastenausgleich, föderalistische Strukturen
4. Zurückhaltende Sozialpolitik	Vereinigtes Königreich, Irland	Sozialaufwendungen für Problemfamilien, keine explizite Familienpolitik

[652]) GEFAM (1993), S. 359f.
[653]) Vgl. ebd.
[654]) Ebd. (1993).

noch Variante 2

noch Politik-Typisierung nach Kaufmann (1993)

Politik-Typus	Ländergruppen	Merkmale
5. Weitgehende politische Zurückhaltung	Italien, Griechenland, Portugal, Spanien	traditionell familienfreundliche Gesellschaften, bisher kaum politisches Interesse an gezielter Familienpolitik

Die Niederlande wurden von Kaufmann nicht zugeordnet.

Quelle: Kaufmann (1993), S. 154ff.; eigene Zusammenstellung

Zu einer ähnlichen Einteilung gelangt Anne H. Gaultier[655]) in ihrer Untersuchung „Towards Renewed Fears of Population and Familiy Decline?", in der sie die Haltungen verschiedener Regierungen zu Fragen der Bevölkerungs- und Familienpolitik und ihre Reaktionen auf demographische Tendenzen vergleicht. Als Prototypen nennt sie Frankreich (und Luxemburg), das Vereinigte Königreich (und USA), Deutschland, Österreich, die skandinavischen Länder und schließlich die Staaten in Südeuropa.

Die Entwicklung der Fertilität in den Ländern der Europäischen Union

Die *demographischen Trends in Europa* sind gut dokumentiert, weshalb eine ausführliche Darstellung nicht erforderlich ist (vgl. I „Demographische Entwicklung in Deutschland und europäische Perspektive").

Zusammenfassend gilt, daß die Geburtenentwicklung in allen 15 EU-Ländern zwischen 1960 und 1995 rückläufig war, wobei in einigen Ländern (Dänemark, Finnland und den BENELUX-Staaten) die niedrigsten Werte bereits Mitte der 80er Jahre erreicht wurden und dort seither eine Stabilisierung der Geburtenziffern feststellbar ist. In Dänemark und Finnland steigen sie seit zehn Jahren sogar wieder leicht an. Die im Zeitverlauf von 35 Jahren insgesamt feststellbaren Rückgänge bewegen sich zwischen 0,46 in Schweden und 1,89 in Irland. Starke Rückgänge weisen auch Portugal (1,76), Spanien (1,63) und die Niederlande (1,59) auf, moderate Veränderungen zeigen Luxemburg (0,61) und Dänemark (0,73). Für die erste Hälfte der 90er Jahre können drei Gruppen von Ländern unterschieden werden:

- Länder mit niedrigen Geburtenziffern (unter 1,5) waren neben den südeuropäischen Ländern (Spanien, Italien, Griechenland, Portugal) Deutschland und Österreich.
- Mittlere Geburtenziffern (zwischen 1,5 und 1,75) hatten Belgien, die Niederlande, Luxemburg sowie neuerdings auch Frankreich und das Vereinigte Königreich (welche in den 80er Jahren allerdings sogar etwas höhere Werte aufwiesen).
- Leicht höhere Geburtenziffen (über 1,75) fanden sich nur noch in Schweden, Dänemark, Finnland und Irland.

---

655) Gaultier, A.H. (1993), S. 155ff.

Als weitere demographische Trends mit Bedeutung für die Familie sind zu nennen: steigende Durchschnittsalter der Mütter bei der Geburt des ersten Kindes, das 1993 in den 15 Mitgliedstaaten zwischen 25,4 Jahren (Portugal) und 28,3 Jahren (Niederlande) variiert und steigende Zahlen von nicht in Ehen geborenen Kindern in allen Ländern bei allerdings starken Unterschieden in den jeweiligen Anteilen (1994: zwischen 2,9 v. H. in Griechenland und 51,6 v. H. in Schweden).

Mögliche Interpretationen

Wie bereits dargestellt, ist der Zusammenhang von Familienpolitik und Fertilität sehr komplex; einfache Kausalitäten lassen sich nicht finden. *Der Rückgang der Geburtenentwicklung* in den Industrieländern seit Mitte der 60er Jahre *hat viele Hintergründe*. Stichworte sind: eine veränderte Einstellung zu Ehe, Partnerschaft und Familie, die verbesserte Möglichkeit zur gezielten Familienplanung, die Emanzipation der Frau, Veränderungen bezüglich der Erwerbsorientierung von Frauen, eine Veränderung der Kosten-Nutzen-Relation des Kinderhabens und ein breiteres Angebot anderer Lebensformen und -orientierungen. Kulturkritisch wird von einigen Autoren eine zunehmende Kinderfeindlichkeit und eine abnehmende Bereitschaft, erzieherische Verantwortung zu übernehmen, festgestellt. Häufig wird auch argumentiert, daß die Übernahme von Versorgungsleistungen durch den Staat die individuelle Vorsorge für das Alter, wie es die Familie in der Vergangenheit darstellte, überflüssig mache. Unzweifelhaft haben Kinder ihren „instrumentellen Charakter" – etwa als Arbeitskraft, Altersversorgung oder für die Namensweitergabe durch einen „Stammhalter" – verloren und haben heute eher „expressiven Charakter", etwa als Zeichen der Zusammengehörigkeit oder als positiver Zukunftsbezug der Eltern.

Der vorgenommene Vergleich der Familienpolitiken in den EU-Staaten, der Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und der Geburtenraten legt *einige Interpretationen* nahe, die in Thesen zusammengefaßt lauten:

1. Auf langfristige Verläßlichkeit angelegte Familienpolitiken (z. B. Frankreich, Dänemark, Schweden) haben eher Aussicht auf Erfolg, wenn man als Meßlatte die Entwicklung der Geburtenzahl zugrunde legt.

2. Gesellschaften, die traditionell familienfreundlich sind und früher auch hohe Geburtenraten aufwiesen (z. B. Portugal, Spanien, Irland) reagieren auf Modernisierungsprozesse offensichtlich stärker durch „nachholende" individuelle Geburtenbeschränkung bei gleichzeitiger familienpolitischer Zurückhaltung.

3. Gerade sozialstaatlich fortgeschrittene Gesellschaften, die das Individuum im Familienverbund gezielt stärken (z. B. Skandinavien) und sich eher am Ziel der Gleichstellung (Lebenslagen, Geschlechter) orientieren, sind anscheinend für demographische Veränderungen unempfindlicher als Gesellschaften mit „klassischer" Familienpoli-

Tabelle 19

Synopse: Familienpolitik in den Ländern

Land	Steuerliche Berücksichtigung der Familie	Allgemeine Kindergeldleistungen (in DM)			Finanzielle Sonderbeihilfen (ohne Einkommensgrenzen)
		1. Kind	2. Kind	3. Kind	
		(Altersgrenzen) (Einschränkungen)			
Belgien (B)	ehebezogen kinderbezogen	128 (18/25)	235	356	Waisenzul./Geburtsbeihilfe/Behinderte
Dänemark (DK)	keine	220/197/153 (0-3/-6/-18)	220/197/153	220/197/153	Alleinerziehende
Deutschland (D)	ehebezogen (+) kinderbezogen	220 (18/27)	220 (bis zu 350/4. Kind)	300	Eigenheimzulage Behinderte im Haush.
Frankreich (F)	familienbezogen (kinderbezogen)	0 (18/20)	190	243	Alleinerziehende/ Behinderte/ Kinderreiche
Griechenland (GR)	ehebezogen kinderbezogen	10 (18/22)	24	43	Alleinerziehende Behinderte im Haush.
Irland (IRL)	ehebezogen (+) kinderbezogen	71 (16/19)	71	82	Behinderte im Haush.
Italien (I)	– kinderbezogen	(18)	Abhängig v. Einkommen		–
Luxemburg (L)	ehebezogen (+) kinderbezogen	160 (18/27)	270	445	Geburtsbeihilfe Behinderte im Haush.
Niederlande (NL)	keine	105-125 (17/24)	105–165 nach Alter gestaffelt	105–165	Behinderte im Haush.
Portugal (P)	ehebezogen (+)	27 (15/25)	27	27	Geburtsbeihilfe Behinderte im Haush.
Spanien (E)	– kinderbezogen	34 (18)	34 Abhängig v. Einkommen	34	Behinderte im Haush.
Großbritannien (UK)	ehebezogen	110 (16)	90	90	Alleinerziehende Behinderte im Haush.
Österreich (A)	(Negativsteuer) kinderbezogen	185–265 (19/26)	185–265 nach Alter gestaffelt	185-265	Behinderte im Haush.
Finnland (SF)	– kinderbezogen	175 (17)	215 (bis zu 330/5.Kind)	250	Alleinerziehende Behinderte im Haush.
Schweden (S)	keine	148 (16/20)	148	148 (-186)	Alleinerziehende Behinderte im Haush.

Zahlen zum Kindergeld beziehen sich für EU (15) auf den Stand von 1996/97.
Die Zahlen zur Kinderbetreuung beziehen sich auf die Berichtsjahre 1991/93/94.
+ = Ehegattensplitting.

Tabelle 19

der Europäischen Union (15)

Versorgungsquoten öffentlich finanzierter Kinderbetreuung			Sonstige Maßnahmen zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit			
0–3jährige	4–6/7jährige	Ganztags-schule	bez. Mutterschaftsurlaub in Wochen	Erziehungsurlaub (bez./unbez.)/Monat	Anrechnung für Rente	Freistellung bei Krankheit
30 v. H.	95 v. H.	ja 8 Stunden	15 Wochen 85–72 v. H. des Geh.	Öff. Dienst 6–60 Monate (ALG 249–345 ECU) **)	ja	4–10 Tage/Jahr 3–4 Tage/Jahr
48 v. H.	82 v. H.	ja 7 Stunden	18–28 Wochen 90 v. H. des Gehalts	3–12 Monate/70 v. H. des AV-Satzes **)	entfällt, da Volksrente	10 Tage/Jahr je Elternteil
2 v. H. (W) 41 v. H. (O)	85 v. H. 116 v. H.	nein 4-5 Std.	14 Wochen	36 Monate Erz.-Urlaub 6–24 Mon. bis 292 ECU	ja	10–25 Tage/J. je Elternteil
23 v. H.	99 v. H.	ja 8 Stunden	16 Wochen	33 Monate (ab 3. Kind) 404/133 ECU/Monat	ja	5 Tage/Jahr (Öff. D.: 5 Wo.)
3 v. H.	70 v. H.	nein 4,5 Std.	15/17 Wochen	3 Monate je Elternteil unbezahlt	–	6–10 Tage/Jahr (1–3 Kinder)
2 v. H.	55 v. H.	z. Teil 6,5 Std.	14 Wochen/steuerfr. 70 v. H. des Gehalts	Öff. Dienst bis zu 5 Jahre unbezahlter Urlaub	–	betriebliche Vereinb.
6 v. H.	91 v. H.	nein 4 Std.	20 Wochen 80 v. H. des Gehalts	Öff. Dienst bis zu einem Jahr unbezahlt	–	unbestimmt unbezahlt
2 v. H.	60 v. H.	z. Teil *) 4–8 Std.	16 Wochen	Erziehungsbeihilfe/ 24 Mon. max. 419 ECU/M.	–	–
8 v. H.	71 v. H.	z. Teil *) 6–7 Std.	16 Wochen	6 Monate/Teilzeitarbeit obligatorisch	entfällt, da Volksrente	–
12 v. H.	48 v. H.	nein 6 Stunden	13 Wochen 50–100 v. H. d. Geh.	6-24 Monate unbezahlt	ja	30 Tage/Kind unbezahlt
2 v. H.	84 v. H.	z. Teil *) 8 Stunden	16 Wochen 75 v. H. des Gehalts	bis 36 Monate unbezahlt	ja	3 Tage/Jahr 75 v. H. d. Geh.
2 v. H.	60 v. H.	ja 6,5 Std.	6 (–18) Wochen 90 v. H. des Gehalts	z. Teil tarifliche Vereinbarungen	ja	betriebliche Vereinb.
3 v. H.	75 v. H.	nein 4–5 Std.	16 Wochen	18–24 Monate ca. 420 ECU/Monat	ja	5–10 Tage/Jahr (n. Alter d. K.)
21 v. H.	53 v. H.	ja	11-36 Monate (Komb.)/9 Monate 70 v. H. d. Geh. Erz.-Geld: 335–600 ECU/Monat (n. Kinderzahl)		entfällt, da Volksrente	–
33 v. H.	72 v. H.	ja	15 Mon. Erz.-Urlaub (ab 13. Woche nach Geburt Elternsplitting: 12 Mon. 75–85 v. H. d. Gehalts)		entfällt, da Volksrente	90 Tage/Kind 80 v. H. d. Geh.

*) = Ganztagsschule mit Unterbrechung/Mittagspause zu Hause.
**) = Arbeitslosenversicherung bei feststellbarem Beschäftigungseffekt.

Quellen: Wingen 1997, GEFAM 1993, EU-Kommission 1996; BMA 1997 b, eigene Zusammenstellung

tik (Eheförderung, „Breadwinner"-Modell, Drei-Phasen-Modell für Frauen).

4. Im Modernisierungsprozess sind Ehe und Nachkommenschaft in Europa in unterschiedlicher Weise entkoppelt. In den südeuropäischen Ländern wird trotz Beibehaltung der Institution Ehe stärker auf Kinder verzichtet, während in Skandinavien die Verwirklichung des Kinderwunsches zunehmend unabhängig von einer Ehe stattfindet.

5. Die Bedeutung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit ist in den vergangenen Jahrzehnten gewachsen. Offensichtlich ist eine Kombination von hoher Frauenerwerbstätigkeit (was den Wünschen der Frauen entspricht) und hoher Geburtenziffer bei gleichzeitig fehlender Infrastruktur der Kinderbetreuung nirgendwo vorhanden. Im Umkehrschluß muß eine Ausweitung dieses Angebotes nicht automatisch die Kinderzahl erhöhen. Dies scheint von den jeweiligen gegebenen Voraussetzungen abzuhängen (Erwerbsbeteiligung der Frau eher hoch/niedrig; Teilzeitquote eher hoch/niedrig). Dennoch deuten sich hier wichtige Zusammenhänge an. Die EG-Kommission spricht auch von der Vereinbarungsfamilie als neuem Familienmodell.[656])

6. Erklärungsbedürftig bleibt die Sonderrolle des Vereinigten Königreiches, in dem trotz kaum vorhandener expliziter Familienpolitik relativ hohe Geburtenraten feststellbar sind. Zu untersuchen wären hier die Rolle und das Verhalten der Einwanderer, die Bedeutung der hohen staatlichen Aufwendungen für Mutterschaft und Familie (gemessen am Anteil aller Sozialleistungen) und kulturelle und historische Faktoren.

1.1.6 Familienzyklus im Wandel

Die bereits beschriebenen demographischen Kennziffern familialer Entwicklung wie Eheschließung, Ehedauer, Familiengründungsverhalten, Familiengröße und Familienauflösung bzw. -neubildung stellen den Hintergrund für die in diesem Abschnitt zu leistende Darstellung des Familienlebens in einer sogenannten Längsschnittbetrachtung dar. Hinzu kommt als allgemeine demographische Kennziffer die in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegene Lebenserwartung, welche den wesentlichsten Anteil an der Veränderung des Lebens- und Familienzyklus hat. Daß die Menschen immer älter werden, gleichzeitig die Kinderzahl pro Familie rückläufig war, bedeutet eine Veränderung des individuellen Lebensverlaufes dergestalt, daß der *Familienanteil an einem individuellen Leben heute geringer* ist als noch vor wenigen Jahrzehnten oder gar vor Hundert Jahren, als dieser über die Hälfte eines Lebens ausmachte.[657]) Die durchschnittliche Lebensspanne vor einer Familiengründung hat sich wie bereits dargestellt (siehe 1.1.3) zeitlich ausgeweitet, die unmittelbare *Familienphase* – definiert als die Zeit der Pflege und Versorgung von Kindern – *hat sich ausdifferenziert* in eine Vielzahl von Familienformen (siehe 1.1.1 – 1.1.2) und ist durch die geringere Kinderzahl pro Familie kürzer geworden, vor allem aber hat sich die nachelterliche Phase aufgrund der gestiegenen Lebenserwartung deutlich ausgeweitet. Die Familie ist ein dynamischer Prozeß lebenslanger Interaktion[658]) und umfaßt heute mehrere Generationen. Groß- und sogar Urgroßelternschaft sind heute häufiger anzutreffen, so daß man insgesamt von einer *größeren Generationenanzahl pro Familie* ausgehen kann. Letztere Entwicklung wird allerdings durch das deutlich gestiegene Alter bei der Geburt des ersten Kindes der heutigen Elterngenerationen teilweise rückgängig gemacht.

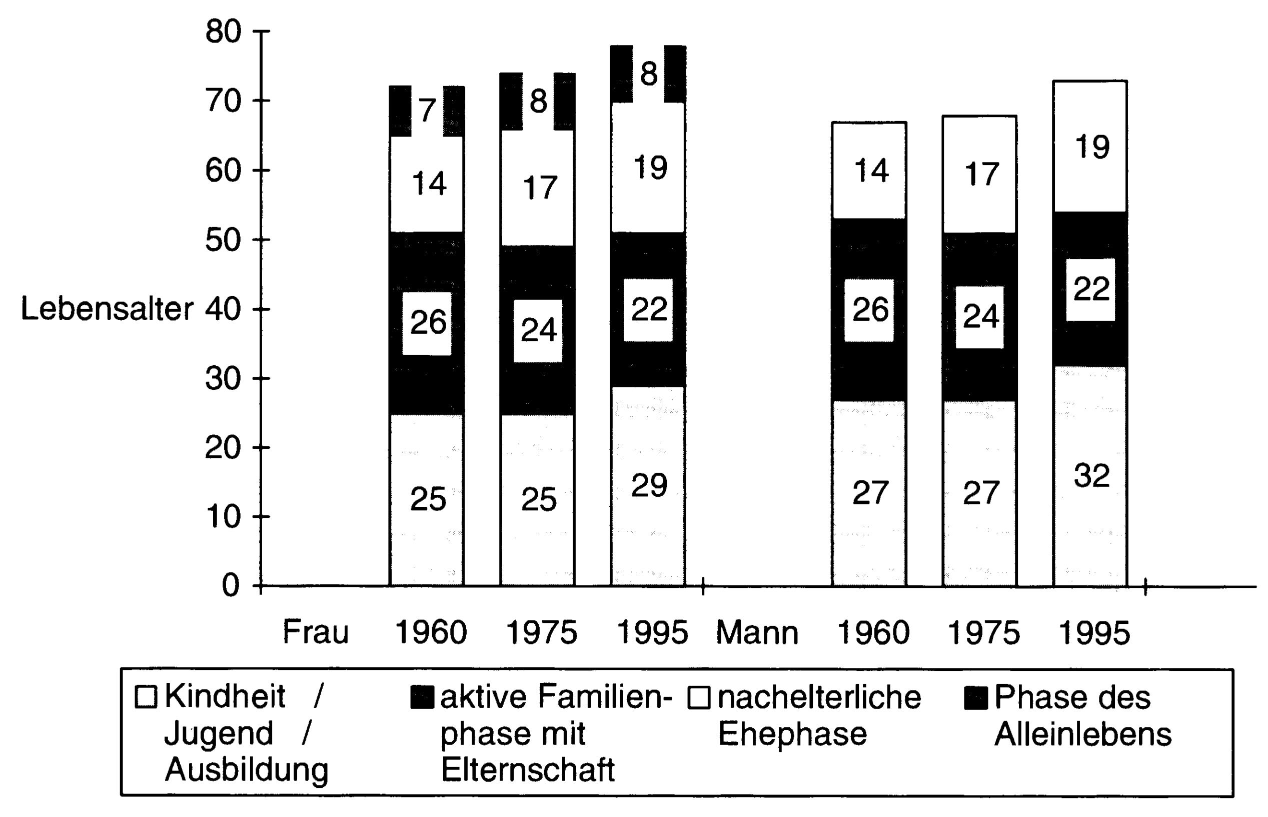
Bei einer heute feststellbaren Lebenserwartung von Familienmitgliedern von 75 bis 80 Jahren entfallen ungefähr *40 Jahre auf das Leben in der Familie*, davon 18 Jahre als Kind bei den eigenen Eltern und – bei durchschnittlich zwei Kindern und einem angenommenen Altersabstand von 4 Jahren der Kinder – weitere 22 Jahre mit den eigenen Kindern. Die verbleibenden 35 bis 40 Jahre werden zu einem größeren Teil von ca. 20 bis 30 Jahren in der nachelterlichen Phase und zu einem wachsenden Teil in der Zwischenphase zwischen eigener Kindheit und Familiengründung aufgeteilt. Frauen werden im Durchschnitt älter als Männer und bei (Ehe-)Partnern ist der Mann in der Regel der Ältere, so daß vor allem verwitwete Frauen eine nennenswerte Zeit im Alter allein leben. Dieser idealtypische Lebensverlauf (dargestellt im folgenden Schaubild) wird bereits heute und möglicherweise auch in Zukunft allerdings von einer abnehmenden Zahl von Menschen erlebt. Bleiben wie von manchen Bevölkerungsforschern und Soziologen geschätzt nämlich bis zu 30 v. H. aller Frauen kinderlos, dann wird deren Kernfamilienleben sich im wesentlichen auf das eigene Aufwachsen in der elterlichen Familie beschränken. Gleichzeitig werden diejenigen, die selbst Familien gründen, aufgrund der Zunahme der Ein-Eltern-Familien sowie der Scheidungen und der Wiederverheiratungen zunehmend mehrere Familienkonstellationen durchlaufen und dies wird auch den Familienbezug in der nachelterlichen Phase durch ausdifferenzierte (und kompliziertere) Verwandtschaftsverhältnisse verändern. Hinzu kommen im Lebenszyklus Zeiten, die familienartigen Charakter haben, nicht jedoch der unmittelbaren Familienphase zugerechnet werden, so etwa das Zusammenleben von erwachsenen Kindern z. B. während der Ausbildungs- oder Berufseinmündungsphase mit den Eltern oder das Zusammenleben älterer Ehepaare mit den eigenen Eltern oder einem Elternteil beispielsweise im Kontext der Pflege und Unterstützung im Alter. Die Haushaltsstatistik weist im Querschnitt wie dargestellt nur noch knapp ein Drittel aller Haushalte als Familienhaushalte aus, obwohl die überwiegende Mehrheit aller Menschen als Elternteil oder zumindest als Kind Erfahrungen im Leben mit Kernfamilien macht.[659]) Allerdings ist dieses *Leben in Familien stärker als je zuvor zu einer „transitorischen Lebensform" mit mehreren Teilabschnitten geworden.*[660])

---

[656]) Kommission der EG (1995), S. 56.
[657]) Nave-Herz, R. (1994), S. 16.
[658]) Lehr, U. (1994b), S. 20.
[659]) Bien, W. (1994), S. 6.
[660]) Nave-Herz, R. (1994), S. 18.

Abbildung 4

Schematische Darstellung der Veränderungen der Familienphasen seit 1960



Quelle: Eigene Zusammenstellung

Das anteilige Schrumpfen der Familienphase wirkt sich besonders auf das *Leben der Frauen* aus. Konnte man früher aufgrund der größeren Kinderzahl und der kürzeren Lebenserwartung noch von einem „ausgefüllten" Leben der Frauen im Dienste der Familie ausgehen, so würde eine normative Festlegung des Frauenlebens auf Familie und Mutterschaft heute bedeuten, daß das „eigentliche Leben", nämlich die Familienphase, erst nach dem ersten Lebensdrittel beginnen würde und nach einem knappen weiteren Drittel bereits vorbei wäre. Ein solches Lebensmodell wird von der überwiegenden Zahl der Frauen abgelehnt, ohne daß deshalb der Stellenwert der Familie an Bedeutung verloren hat. Jedoch sind in allen modernen Gesellschaften andere Lebensbereiche wie Ausbildung und Berufsleben und auch die Partnerschaft selbst wichtiger geworden[661]) und diese Entwicklung wird auch in Zukunft das Leben der Familie mitbeeinflussen.

Während der individuelle *Anteil des Kernfamilienlebens* am Gesamtleben abnimmt, nehmen die *Anforderungen an dessen Qualität* offenbar zu. Gerade in hochindustrialisierten Gesellschaften wird in der Familie, genauer dem Kinderhaben, ein eher immaterieller Wert gesehen. Im Mittelpunkt stehen die Befriedigung emotionaler Bedürfnisse und die Beziehungsebene zwischen Erwachsenen und Kindern, während der wirtschaftliche Nutzen des Kinderhabens langsam verschwindet und sich an vielen Stellen bereits ins Gegenteil verkehrt. So sind die „Opportunitätskosten" des Kinderhabens um so höher, je höher der Bildungs- und Qualifikationsgrad der Frauen ist. Die Wirksamkeit des Normenkomplexes „verantworteter Elternschaft"[662]) mit hohen Ansprüchen an die Kindererziehung führt tendenziell zur Geburtenbeschränkung, da diese Verantwortung auch in ökonomischer Hinsicht mit einem hohen Einsatz der Ressourcen Geld, Zeit und Emotionalität verbunden ist. Auf weniger Kinder werden heute also wesentlich mehr Leistungen der Eltern, insbesondere der Mütter, konzentriert. Die Notwendigkeit, den Familienalltag zu organisieren wächst paradoxerweise mit abnehmender Kinderzahl, da Betreuung, Schule,

[661]) Beck, U./Beck-Gernsheim, E. (1990).

[662]) Kaufmann, F.X. (1995), S. 42ff.

Spiel, Sport und Freizeit oft außerhalb der unmittelbaren Familien und des Wohnumfeldes stattfinden und in den einzelnen Lebensphasen der Kinder je unterschiedlich ausgeprägt sind. Diese Notwendigkeiten und die Veränderung des Stellenwertes anderer Lebensbereiche innerhalb des Kontextes des familialen Lebens werden in dem nun folgenden Unterkapitel „Infrastruktur für Familien" ausführlich behandelt.

1.2 Infrastruktur für Familien

Familien bilden sich in einem komplexen Gefüge von Lebensbedingungen, Einstellungen der einzelnen und ihren Erwartungen an ihre Umwelt, an die staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen und an die Zukunft. Der mittlerweile vielzitierte Satz des ersten Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland, Konrad Adenauer, Kinder bekämen die Menschen von alleine, kann so heute nicht mehr gelten. Vielmehr ist die Entscheidung für eine Familie in einem viel stärkeren Maße planbar und zugleich das Leben in einer Familie aufgrund der Anforderungen des modernen Lebens und der im vorhergehenden Abschnitt dargestellten Entwicklungen kaum mehr vorausschaubar geworden. Die Rede von den „verlorenen Gewißheiten im Zusammenhang von Individualisierung, sozialen Prozessen und Familie" [663]) macht dies deutlich. Um so wichtiger erscheint es der Kommission, das umfassende Bedingungsgeflecht, welches das familiale Leben umgibt, unter der Überschrift *Infrastruktur für Familien* ins Blickfeld zu nehmen. Deren Bedeutung wurde bereits bei dem europäischen Vergleich der Familienpolitiken in Ansätzen sichtbar und muß im Kontext des demographischen Wandels noch deutlicher herausgearbeitet werden.

[663]) Notz, G. (1996).

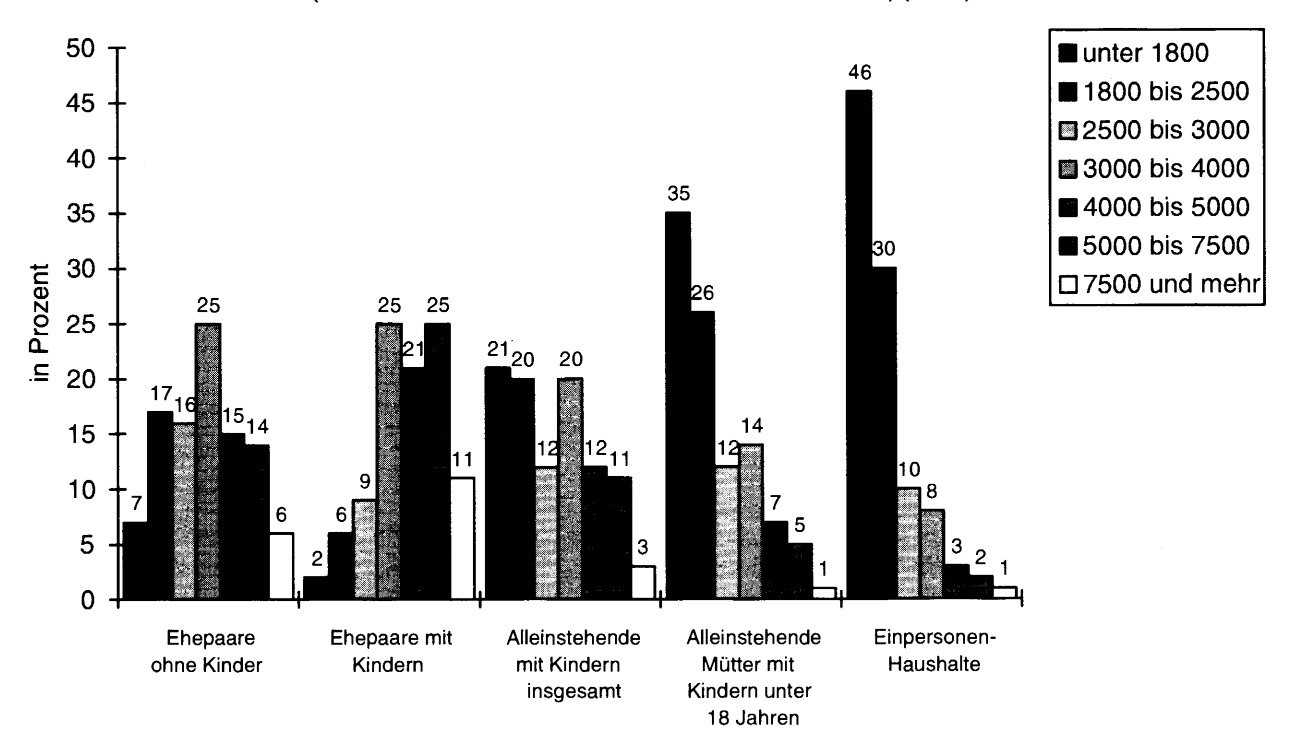
Unter Infrastruktur für Familien werden im folgenden alle diejenigen Rahmenbedingungen und Lebensbereiche verstanden und dargestellt, die das familiale Leben wesentlich und auf Dauer prägen. Neben der wirtschaftlichen Situation sind dabei insbesondere die Einrichtungen und Angebote zur Kinderbetreuung, die Bildungslandschaft, die Wohnsituation und die Arbeitswelt mit ihrem Familienbezug zu nennen. Daneben ist noch der rechtliche Rahmen, soweit er die Beziehungen zwischen Eltern und Kindern betrifft, erwähnenswert. Nicht dargestellt werden freiwillige Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie Angebote, die sich speziell an Familien richten, wie z. B. bestimmte Dienstleistungen im Freizeit-, Bildungs- und Konsumbereich.

1.2.1 Wirtschaftliche Situation von Familien im Lebenszyklus und Familienleistungsausgleich

Die *ökonomische Lage der Familie* steht im Zentrum der Betrachtung dieses Unterabschnittes. Dabei soll dem Umstand Rechnung getragen werden, daß Familien dynamische Einheiten sind, die in unterschiedlichen Phasen ihre Konstellation, ihre Aufgaben und ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ver-

Abbildung 5

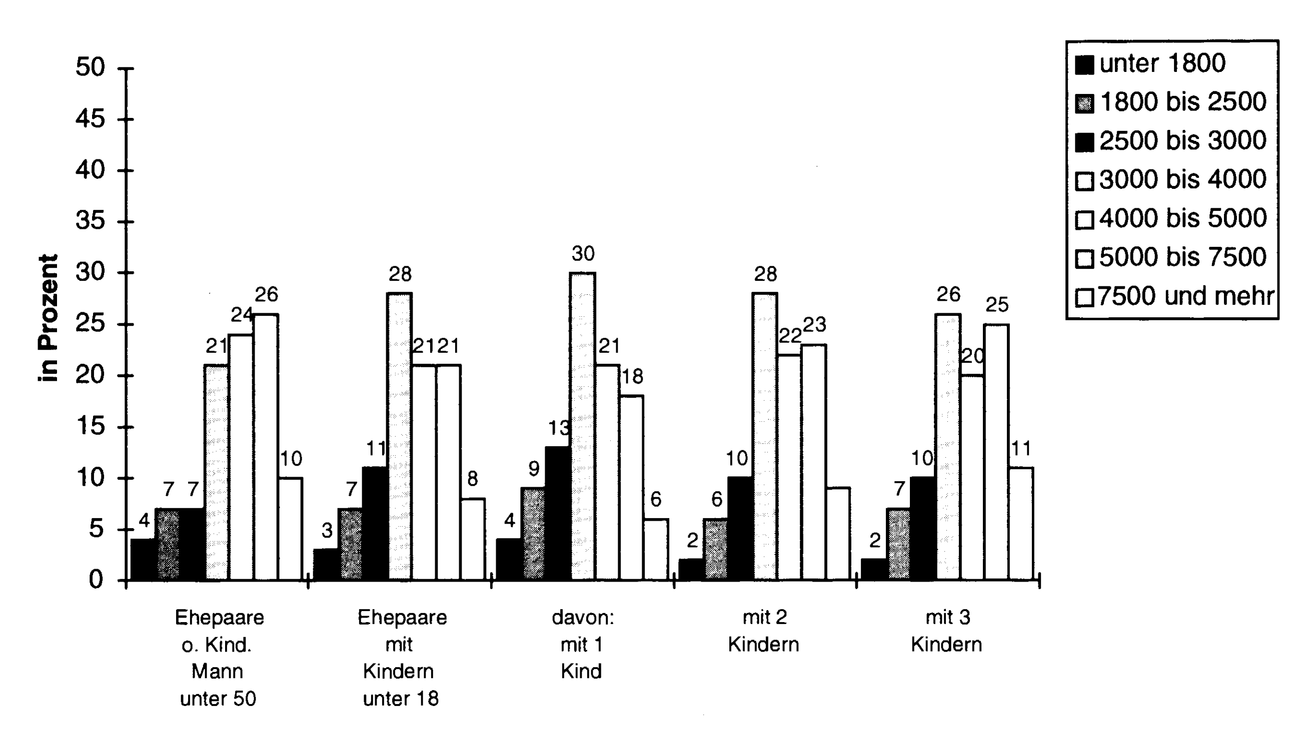
Monatliches Nettoeinkommen verschiedener Haushaltstypen in DM (Anteil der einzelnen Einkommensklassen in v. H.) (1995)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, zitiert nach BMFSFJ (1997d), S. 117

Forts.: Abbildung 5

Monatliches Nettoeinkommen verschiedener Haushaltstypen in DM (Anteil der einzelnen Einkommensklassen in v. H.) (1995)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, zitiert nach BMFSFJ (1997d), S. 117

ändern. Die Haushaltsgrößen variieren, die Erwerbsbeteiligung eines oder mehrerer Familienmitglieder verändert sich, ebenso ihre Erwerbsposition, die Haushaltskosten unterscheiden sich je nach Anzahl und Alter der Kinder. Um die wirtschaftliche Lage von Familien beurteilen zu können, muß ein Vergleich mit anderen Haushalten, insbesondere den Single-Haushalten und den Paarhaushalten ohne Kinder erfolgen. Schließlich sind Eigentum, Konsum- und Sparquoten zu beleuchten, um ein abgerundetes Bild zu ermitteln.

Ein wesentliches *Merkmal* der wirtschaftlichen Situation stellt zunächst das verfügbare *Nettoeinkommen* dar. Dies ist die Summe aller Einkünfte aus Erwerbsarbeit und Vermögen sowie von Transferleistungen abzüglich aller Pflichtabgaben wie Steuern und Sozialabgaben. Laut Mikrozensus läßt sich für das Jahr 1995 folgende Verteilung nach Haushaltsformen und Einkommensgruppen für das gesamte Bundesgebiet feststellen.

Aus der *Verteilung der Einkommensgruppen* auf die dargestellten Haushaltstypen wird deutlich, daß vor allem die Haushalte der alleinstehenden Mütter mit Kindern unter 18 Jahren und die Einpersonenhaushalte bei den unteren Einkommensgruppen überrepräsentiert sind. Bei den Einpersonenhaushalten trifft dies in erster Linie auf die alleinstehenden Älteren zu. In den alten Bundesländern sind dabei eher verwitwete, in den neuen Bundesländern geschiedene bzw. ledige ältere Alleinstehende in den niedrigen Einkommensgruppen vertreten. Vergleicht man hingegen die Haushalte der Ehepaare mit und ohne Kinder, so zeigt sich zunächst eine leichte Besserstellung der Kinderhaushalte vor allem in den oberen Einkommensgruppen. Ein differenziertes Bild ergibt sich, wenn man die Ehepaare mit Kindern unter 18 Jahren differenziert nach Kinderzahl mit den Ehepaaren vergleicht, bei denen der Mann – in der Regel der Haushaltsvorstand – unter 50 Jahre alt ist. Dabei ergibt sich dann folgendes Bild (siehe Abbildung oben).

Das *Einkommen der Ehepaare mit minderjährigen Kindern* steigt tendenziell mit der Kinderzahl, was möglicherweise auch Ausdruck der steigenden Transfers für Kinder ist. Es bleibt allerdings im Durchschnitt hinter den Einkommen der kinderlosen Ehehaushalte (unter 50jähriger Männer) zurück. Ob dies in erster Linie auf die Möglichkeit des Doppelverdienens zurückzuführen ist oder auch Ergebnis anderer Einflußgrößen wie Bildungsgrad und Berufsposition, läßt sich anhand detaillierter Untersuchungen beschreiben.[664]) Eine Auswertung von Zahlen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) von 1994 zu den *verfügbaren Haushaltseinkommen pro Kopf* ergibt folgende Analyse: Es besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen der relativen Einkommensposition und der familialen Situation, insbesondere

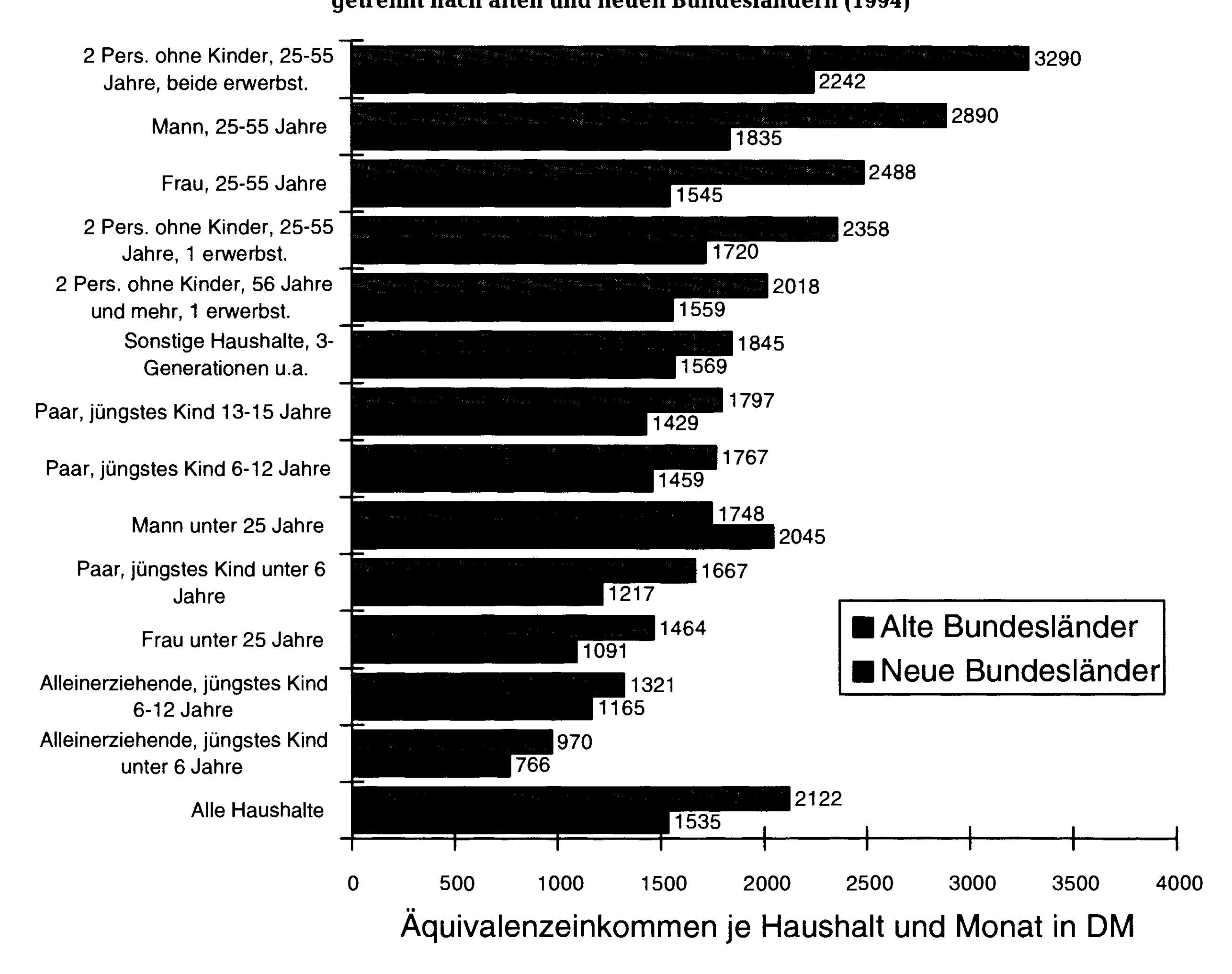
664) Vgl. u. a. Kirner, E. / Schwarze, J. (1996); Bien, W. (1996); Eggen, B. (1996).

dem Alter des jüngsten Kindes. Besonders niedrige durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen haben Familien mit jüngstem(n) Kind(ern) unter sechs Jahren, darunter insbesondere die Gruppe der Alleinerziehenden (Frauen) und diejenige der Dreigenerationenhaushalte mit Kleinkind(ern), welche allerdings nur noch selten zu finden sind. Familien mit jüngstem Kind zwischen sechs und 15 Jahren erzielen ebenfalls unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen, allerdings verbessert sich hierbei die Einkommenssituation der Alleinerziehenden etwas stärker als bei den Paarhaushalten mit Kindern. Bei den *Haushalten ohne Kinder* finden sich niedrigere Pro-Kopf-Einkommen vor allem bei den unter 25jährigen Ein- und Zweipersonenhaushalten sowie bei den älteren Zweipersonenhaushalten mit nur einem Einkommensbezieher (älteres Haushaltsmitglied ab 56 Jahre). Überdurchschnittlich hohe Einkommen haben die Einpersonenhaushalte zwischen 25 und 55 Jahren, wobei die Männer höhere Einkommen erzielen als die Frauen. In dieser Altersgruppe sind es dann auch besonders die Doppelverdienerhaushalte, deren Pro-Kopf-Einkommen überdurchschnittlich hoch liegt. Dieses Gesamtbild findet sich sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern bei unterschiedlichem Einkommensniveau. Eine Ausnahme bilden die unter 25jährigen ostdeutschen alleinlebenden Männer, die deutlich höhere Einkommen erzielen, wobei hierbei die Datenbasis aufgrund der geringen Fallzahl unsicher ist.

Das einfache Pro-Kopf-Einkommen läßt sich bei unterschiedlichen Haushaltsgrößen allerdings nur bedingt vergleichen, da der Aufwand für den Unterhalt je Person mit wachsender Haushaltsgröße geringer wird. Deshalb greift man zwecks besserer Vergleichbarkeit in der Regel auf sog. Äquivalenzziffern zur Gewichtung der einzelnen Personen im Haushalt zurück. Nimmt man die von der OECD für internationale Vergleiche genutzten Äquivalenzziffern zum Ausgangspunkt, nach dem die einzige oder erste erwachsene Person in einem Haushalt mit dem Faktor 1, die zweite oder weitere erwachsene Personen mit 0,7 und Kinder mit 0,5 in die Berechnung eingehen, so ergibt sich für das Jahr 1994 die in der Abbildung 6 dargestellte *gewichtete Einkommensvertei-*

Abbildung 6

Äquivalenzeinkommen (je „Vollperson") ausgewählter Haushaltsformen in DM/Monat getrennt nach alten und neuen Bundesländern (1994)



Quelle: SOEP (1994), Berechnungen des DIW, in: Kirner, E. / Schwarze, J. (1996), S. 198; eigene Darstellung

lung für die wichtigsten Haushaltstypen mit und ohne Kinder.

Das Einkommensgefälle verschiedener Haushaltstypen läßt sich aus der dargestellten Abbildung 6 von oben nach unten (für die alten Bundesländer) erkennen. Es wird deutlich, daß die Haushalte mit sehr guter Einkommenslage in der Regel keine Kinder haben, während sich am unteren Ende der Einkommensskala gerade Familien mit kleinen Kindern finden. Setzt man das durchschnittliche Haushaltseinkommen als Maßstab (= 100), so ergibt sich für Ost- und Westdeutschland das nebenstehend dargestellte Verteilungsbild.

Die Familienwissenschaftliche Forschungsstelle im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg hat die *Entwicklung des Einkommens von Ehepaarhaushalten mit und ohne Kinder* über längere Zeiträume hinweg verfolgt,[665]) was im Zusammenhang der eingangs erwähnten dynamischen Betrachtungsweise von besonderer Bedeutung ist. Nach neueren Erhebungen von 1994 zeigt sich, daß die Wohlstandsungleichheit zwischen Ehepaaren mit und ohne Kindern entgegen den Erwartungen nicht zu Beginn der Ehe und in den Aufbaujahren der Familie, sondern zu einem späteren Zeitpunkt, nämlich in der Stabilisierungsphase nach zehn bis achtzehn Ehejahren am stärksten ausgeprägt ist.[666]) In dieser Phase der familialen Entwicklung, die sich durch die höchste Kinderzahl im Haushalt und einen wachsenden Bedarf an Versorgung und Konsum auszeichnet, lebt fast jedes siebte Ehepaar mit Kindern in schwierigen ökonomischen Lagen, obwohl sowohl die Erwerbsbeteiligung der Ehepartner als auch ihre berufliche Positionierung in der Regel günstigere Voraussetzungen für die wirtschaftliche Lage versprechen. Gemessen werden wirtschaftlich schwierige Lagen am 50 v.H-Satz vom Durchschnitt aller Einkommen der Privathaushalte.[667])

Aus den Daten des Familien-Survey 1994 des Deutschen Jugendinstitutes geht hervor, daß die *Einkommenslage der Familien* am stärksten vom *Bildungsgrad des Mannes und seiner Integration in den Erwerbsprozeß* beeinflußt wird.[668]) Den zweitstärksten Einfluß übt die *Erwerbsbeteiligung der Frau* aus. Besonders niedrige Einkommen haben Familien, in denen der Mann über einen niedrigen Bildungsgrad verfügt und die Frau nicht erwerbstätig ist. Die Einkommenssituation verschlechtert sich dann zusätzlich mit steigender Kinderzahl. Ist auch die Frau voll- oder teilzeiterwerbstätig, dann verbessert sich die Einkommenslage dieser Familien, erreicht jedoch nicht die Höhe der Familien, bei denen der Mann einen höheren Bildungsgrad hat (unabhängig von der Erwerbssituation der Frau, Alter und Zahl der Kinder). Am häufigsten bleiben die Familieneinkommen dann im Bereich des Existenzminimums, wenn die Frau nicht erwerbstätig ist oder Teilzeit bis 19 Stunden arbeitet und die Familie sich in zyklischen Übergangsphasen wie Gründung oder Erweiterung befindet.[669]) Diese Ergebnisse decken sich mit den Erhebungen des Sozio-oekonomischen Panels, die ergaben, daß im Zusammenhang mit dem Alter des jüngsten Kindes die Erwerbstätigkeit der Frau besondere Bedeutung erlangt. Die Erwerbstätigkeit nimmt mit zunehmendem Alter der Kinder zu und damit wächst auch der Beitrag der Frau zum

Tabelle 20

Einkommen ausgewählter Haushaltsformen 1994 in v. H. (gemessen am Durchschnittseinkommen aller Haushalte = 100) *)/Rankingposition

Haushaltstyp	Westdeutschland		Ostdeutschland	
2 Personen ohne Kinder, 25–55 Jahre, 2 Erwerbstätige	155,0	1	146,1	1
Männer, 25 bis 55 Jahre	136,2	2	119,6	3
Frauen, 25 bis 55 Jahre	117,2	3	100,8	7
2 Personen ohne Kinder, 25–55 Jahre, 1 Erwerbstätiger	111,1	4	112,1	4
2 Personen ohne Kinder, 56 Jahre und mehr, 1 Erwerbstätiger	95,1	5	101,6	6
Sonstige Haushalte (3-Generationen etc.)	86,9	6	102,2	5
Paare, jüngstes Kind 13–15 Jahre	84,7	7	93,1	9
Paare, jüngstes Kind 6–12 Jahre	83,3	8	95,0	8
Männer unter 25 Jahre	82,4	9	133,2	2
Paare, jüngstes Kind unter 6 Jahre	78,6	10	79,3	10
Frauen unter 25 Jahre	64,3	11	71,0	12
Alleinerziehende, jüngstes Kind 6–12 Jahre . . .	62,3	12	75,9	11
Alleinerziehende, jüngstes Kind unter 6 Jahre	45,7	13	49,9	13

*) = Schattierte Felder zeigen kleine Grundgesamtheiten an, Zahlenwert daher unsicher.

Quelle: SOEP (1994), in: Kirner, E./Schwarze, J. (1996); eigene Berechnung und Zusammenstellung

665) Stutzer, E. (1994); Becker, U. / Eggen, B. / Suffner, A. (1996).
666) Eggen, B. (1996), S. 446.
667) Ebd., S. 448f.
668) Bien, W. (1996), S. 135ff.
669) Ebd., S. 38.

Tabelle 21

Erwerbsstatus der in Ehen lebenden Mütter in v. H. nach dem Alter des jüngsten Kindes und Anteil ihres Einkommens am Haushaltsnetto-Einkommen (1992)

Jüngstes Kind ... Jahre alt	Erwerbsstatus der Mutter			Anteil der Mütter am Haushaltsnettoeinkommen in v. H.
	nicht erwerbstätig	Teilzeit erwerbstätig	Vollzeit erwerbstätig	
Alte Bundesländer				
0– 3	76,4	16,4	7,2	*8,8*
4– 6	54,3	37,4	8,3	*13,8*
7–15	38,1	41,5	20,4	*21,2*
zusammen	56,7	30,5	12,8	*14,7*
Neue Bundesländer				
0– 3	46,2	12,8	41,0	*26,6*
4– 6	25,8	19,8	54,4	*33,9*
7–15	21,9	10,6	67,5	*39,6*
zusammen	33,5	13,4	53,1	*33,7*

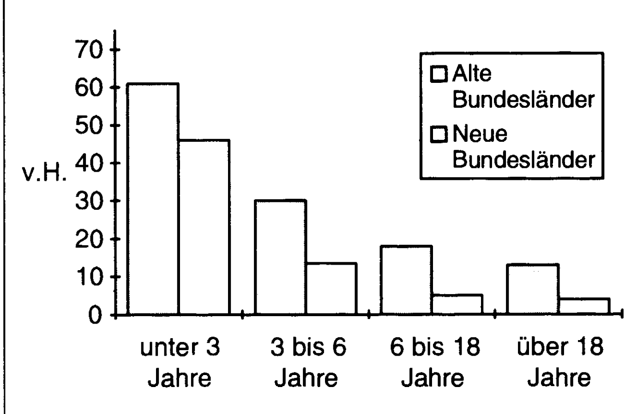
Quelle: SOEP 1992, in: Kirner, E./Schwarze, J. (1996); eigene Zusammenstellung

Haushaltsnettoeinkommen der Familie (vgl. Tabelle 21).[670]) Dieser Effekt zeigt sich in den neuen Bundesländern stärker im Bereich der Vollzeit- und in den alten Bundesländern eher bei der Teilzeiterwerbstätigkeit.

Alleinerziehende Mütter sind von diesem Zusammenhang in besonderem Maße betroffen, da sie noch stärker als die in Paaren lebenden Mütter darauf angewiesen sind, ihren *Lebensunterhalt aus Erwerbstätigkeit* zu bestreiten. Das Familien-Survey des DJI ermittelte für 1994 eine Erwerbsquote von 52 v. H. (Ost) bzw. 60 v. H. (West) bei den alleinerziehenden Frauen, wobei auch hier die geringste Erwerbsbeteiligung dann gegeben ist, wenn das jüngste Kind noch keine drei Jahre alt ist (West: 6 v. H./Ost: 8 v. H.) und danach mit wachsendem Kindesalter kontinuierlich ansteigt. Phasenweise im Erziehungsurlaub, der bis zum Ende des dritten Lebensjahres des Kindes genommen werden kann, befindet sich knapp die Hälfte der alleinerziehenden Frauen in Ost und West. Über ein Drittel aller alleinerziehenden Frauen in den neuen Bundesländern ist arbeitslos, d. h. erwerbsorientiert aber ohne Arbeit, während dies nur für 7 v. H. in den alten Bundesländern zutrifft. Dafür bezeichnet sich hier ein Fünftel der Frauen als Hausfrauen, es wird – vermutlich aufgrund der geringeren Möglichkeit der Kinderbetreuung – im Westen mehr Teilzeit gearbeitet als im Osten, wo die Kinderbetreuung eine Vollzeitarbeit – sofern sie gefunden wird – eher zuläßt. Die ungünstigsten Bedingungen haben alleinerziehende Frauen mit mehreren Kindern, ihre Erwerbsquote ist geringer, die Haushaltseinkommen sind die niedrigsten.[671]) Im Gegensatz zu den alleinerziehenden Vätern, die zu 90 v. H. vollzeiterwerbstätig sind, werden alleinerziehende Frauen oft zu Benachteiligten und Unterstützungsbedürftigen. Dies zeigt sich besonders am *Sozialhilfebezug* (Hilfe zum Lebensunterhalt). Während nur etwa 5 v. H. aller alleinerziehenden Väter mit Kindern unter 18 Jahren Ende 1995 Sozialhilfe bezogen, mußten fünfmal mehr Frauen dieser Gruppe (25,1 v. H.) den Gang zum Sozialamt antreten. In den alten Bundesländern sind mit 29,7 v. H. deutlich mehr Frauen davon betroffen als in den neuen Bundesländern (12,5 v. H.), und differenziert nach Zahl der Kinder öffnet sich die Schere weiter zuungunsten der kinderreichen alleinerziehenden Frauen im Westen: 48,6 v. H. bei drei und mehr Kindern.[672]) Betrachtet man nur das Alter des jüngsten Kindes und weniger die Zahl der Kinder, so zeigt sich erneut die schwierige *wirtschaftliche Situation der (jungen) alleinerziehenden Mütter mit kleinen Kindern.*

Abbildung 7

Alleinerziehende mit Sozialhilfebezug in den alten und neuen Bundesländern nach Alter des jüngsten Kindes im Haushalt (1994)



Quelle: Bien (1996), S. 148

Der Sozialhilfebezug nimmt generell mit zunehmendem Alter des jüngsten Kindes ab. Frauen in den neuen Bundesländern sind deutlich stärker erwerbsorientiert, deshalb nimmt dort ihr Sozialhilfebezug stärker ab als in den alten Bundesländern, insbesondere wenn ihre Kinder ins schulpflichtige Alter kommen.

Ergänzend muß erwähnt werden, daß aufgrund der stärkeren Erwerbsbeteiligung der Frauen in den neuen Bundesländern alleinerziehende Frauen mehr Einkommen aus Lohnersatzleistungen (Arbeitslosenunterstützung) beziehen als in den alten, wie generell gilt, daß mehr als die Hälfte aller Alleinerziehenden mehrere Transferleistungen in Anspruch

[670]) Kirner, E. / Schwarze, J. (1996), S. 196f.

[671]) Bien, W. (1996), S. 145.
[672]) BMFSFJ (1997a), S. 172.
[673]) Bien, W. (1996), S. 148.

nimmt.[673]) Ein deutlich höheres Risiko, daß ein Haushaltsmitglied Sozialhilfe bezieht, haben Alleinerziehende mit schlechtem Gesundheitszustand und auch diejenigen, bei denen Unterhaltspflichtige eine schlechte Zahlungsmoral an den Tag legen. Der *Unterhalt* ist als ein Bestandteil des Einkommens anzusehen und in den vorab dargestellten durchschnittlichen Einkommen der verschiedenen Haushaltsgruppen enthalten. Allerdings kommen aus den unterschiedlichsten Gründen nicht alle Unterhaltspflichtigen ihren Verpflichtungen nach. Im Jahr 1995 erhielten ca. 470 000 Kinder Leistungen nach dem Unterhaltsvorschußgesetz. Nach Angaben des BMFSFJ sind etwa ein Drittel aller Unterhaltsausfälle durch eigentlich zahlungsfähige Unterhaltsschuldner verursacht, zwei Drittel gehen auf Leistungsunfähigkeit, unbekannten Aufenthalt, nachträgliche Zahlungsunfähigkeit oder Erfolglosigkeit bei der Eintreibung zurück.[674])

Im Gegensatz zu den Alleinerziehenden sind *Ehepaare mit Kindern* nur in geringem Umfang *Bezieher von Sozialhilfe*, bedeutsame Größenordnungen finden sich Ende 1995 allenfalls bei den kinderreichen Familien mit drei und mehr Kindern unter 18 Jahren mit 4,7 v. H. (West) bzw. 3,9 v. H. (Ost).[675]) Das Familien-Survey des DJI von 1994 ermittelte darüber hinaus erhöhte Wahrscheinlichkeiten bezüglich eines Sozialhilfebezuges bei den größeren Familien (vier und mehr Kinder), bei Familien mit kleinen Kindern unter sechs Jahren und bei Betreuung und Pflege eines kranken Familienmitgliedes.[676])

Bedenklich stimmt die *Entwicklung im Bereich des Sozialhilfebezugs* seit den 70er Jahren, die im Kontext der neuerlich entfachten sozialwissenschaftlichen Armutsdiskussion zutage tritt.[677]) Zunehmend werden junge Kinder zu einer Hauptempfängergruppe, während z. B. die Zahl der Älteren bei den Sozialhilfeempfängern rückläufig ist. Bei den unter siebenjährigen Kindern hat sich zwischen 1980 und 1996 das Sozialhilferisiko von 2,0 v. H. auf 7,9 v. H. nahezu vervierfacht.[678]) In den neuen Bundesländern kam Ende 1992 jedes siebte Kind bereits als Sozialhilfeempfänger auf die Welt[679]) und Richard Hauser schätzt, daß insgesamt zwischen 9 und 12 v. H. aller Kinder (verdeckte Armut eingerechnet) eine kürzere oder auch längere Zeit in einem Sozialhilfeempfängerhaushalt unter entsprechend eingeschränkten Entwicklungschancen aufwachsen.[680]) Besonders hilfebedürftig sind in diesem Zusammenhang auch die *ausländischen Familien bzw. Kinder und Jugendlichen*, wie die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD zur „Armut in der Bundesrepublik Deutschland"[681]) vom 28. November 1995 ergab, wobei allerdings zwischen Sozialhilfebezug von Asylbewerbern und Nichtasylbewerbern differenziert werden muß. Rechnet man die nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ab 1994 gewährten Hilfen aus dem Sozialhilfeaufkommen für Ausländerinnen und Ausländer heraus, so sind dennoch 1996 Steigerungsraten gegenüber dem Jahr 1985 von knapp 150 v. H. bei den unter siebenjährigen bzw. über 200 v. H. bei den unter 14jährigen ausländischen Kindern festzustellen. Dies trifft in erster Linie die Kinder alleinerziehender ausländischer Frauen, deren Quote sich von 16,7 v. H. (1985 / West) auf 22,6 v. H. (1995 / Gesamtdeutschland) erhöht hat. Aber auch bei den ausländischen Ehepaaren mit Kindern unter 18 Jahren waren Ende 1995 5,9 v. H. sozialhilfebedürftig[682]) gegenüber lediglich 2,4 v. H. im Jahre 1985.[683])

Zur wirtschaftlichen Situation gehört neben der Einkommenslage vor allem die *Vermögenssituation* der verschiedenen Haushalte. Nach den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 1993 zeigt sich, daß Vermögen und Eigentum in Deutschland je nach Altersgruppe und Familienstand recht unterschiedlich verteilt sind. Generell gilt, daß das Vermögen mit dem Lebensalter wächst, wobei die jüngste Altersgruppe der bis 25jährigen über die geringsten Vermögensbestände verfügt, zudem in dieser Altersgruppe häufig Kreditverpflichtungen zum Zwecke der Haushaltsgründung eingegangen werden und diese mehr als die Hälfte ihres Bruttogeldvermögens ausmachen. Allerdings nimmt die relative Belastung der Kreditverpflichtungen mit zunehmendem Alter deutlich ab. Einen Überblick über die durchschnittliche Nettovermögensverteilung verschiedener Haushalte nach Altersgruppen gibt die folgende Tabelle 22.

Auch das *Vermögen der Familien mit Kindern* war Ende 1993 in den alten Bundesländern sehr viel größer als in den neuen Bundesländern. Mit steigender Kinderzahl stagniert das Geldvermögen und nimmt teilweise sogar ab, Alleinerziehende sind deutlich weniger vermögend als Ehepaare mit Kindern, worin sich erneut die wirtschaftlich schwierige Situation dieser Gruppe ausdrückt. Wenn im folgenden die durchschnittlichen Geldvermögensbestände der Familienhaushalte betrachtet werden, so muß einschränkend bemerkt werden, daß *Durchschnittszahlen* durch besonders hohe Vermögen einer relativ kleinen Gruppe von Hochvermögenden nach oben tendieren und *nicht den tatsächlichen Vermögensbestand der großen Masse der Familien widerspiegeln*. Gleiches gilt für die Kreditbelastungen: nicht alle (Familien-)Haushalte nehmen Kredite auf, einige tun dies wiederum in viel stärkerem Maße, als es die folgende Tabelle ausdrückt. Nach Schätzungen geht man für 1994/95 von insgesamt zwei Millionen Haushalten in Deutschland aus, die überschuldet sind, d. h. deren monatliche Ausgaben die Einnahmen regelmäßig übersteigen.[684]) Als Hauptgründe nennt der Fünfte Familienbericht hierbei die zunehmende Arbeitslosigkeit und geringere Arbeitsplatzsicherheit, steigende Scheidungsraten, Krankheit, Kostensteigerungen bei Mieten und die gestiegene Bereitschaft zur exzessiven Kreditaufnahme.[685])

[674]) Deutscher Bundestag (1997b), S. 27.
[675]) BMFSFJ (1997a), S. 172.
[676]) Bien, W. (1996), S. 152.
[677]) Vgl. Hübinger, W. (1996); Hauser, R. (1996); Bieback, K.-J. / Milz, H. (1995); Schäfers, B. / Zimmermann, G.E. (1995); Leibfried, S. / Leisering, L. (1995).
[678]) Stat. Bundesamt (1998e).
[679]) Wingen, M. (1997), S. 175.
[680]) Hauser, R. (1995), S. 9.
[681]) Vgl. Deutscher Bundestag (1995d).
[682]) BMFSFJ (1997a), S. 172.
[683]) Vgl. Deutscher Bundestag (1996b).
[684]) BMFSFJ (1997a), S. 169.
[685]) BMFuS (1994), S. 127.

Tabelle 22

Durchschnittliches Nettogeldvermögen (in DM) der Privathaushalte nach Alter der Bezugsperson 1993

Haushalte nach Alter der Bezugsperson	Nettogeldvermögen (Brutto minus Kredite)	
	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
unter 25 Jahren	**8 194** (17 793– 9 599)	**3 278** (9 142–5 864)
25 bis unter 30 Jahren	**17 747** (28 257–10 510)	**5 748** (13 166–7 418)
30 bis unter 35 Jahren	**29 009** (40 244–11 235)	**12 186** (20 520–8 334)
35 bis unter 40 Jahren	**43 129** (54 485–11 356)	**17 161** (25 081–7 920)
40 bis unter 45 Jahren	**56 585** (69 000–12 415)	**17 809** (26 428–8 619)
45 bis unter 55 Jahren	**79 828** (92 956–13 128)	**21 963** (30 548–8 585)
55 bis unter 65 Jahren	**80 681** (92 395–11 714)	**18 676** (27 287–8 611)
65 Jahre und mehr	**50 336** (57 876– 7 540)	**13 814** (19 693–5 879)
alle Haushalte	**53 791** (65 301–11 510)	**15 317** (23 411–8 094)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (1993); eigene Zusammenstellung

Tabelle 23

Durchschnittliches Nettogeldvermögen (in DM) der Familien-Haushalte nach Anzahl der Kinder bzw. der Eltern 1993

Familien-Haushalte nach Kinderzahl/Elternzahl	Nettogeldvermögen (Brutto minus Kredite)	
	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer
Ehepaar mit 1 Kind	**67 595** (79 563–11 968)	**22 327** (30 366–8 039)
Ehepaar mit 2 Kindern	**69 272** (81 619–12 417)	**19 789** (28 902–9 113)
Ehepaar mit 3 Kindern	**68 955** (81 921–12 966)	**15 077** (23 549–8 472)
Ehepaar mit 4 u. mehr Kindern	**58 585** (73 906–15 321)	**9 632** (18 225–8 953)
Alleinerziehende	**30 341** (38 380– 8 039)	**6 043** (11 125–5 082)
alle Haushalte	**51 638** (63 148–11 510)	**14 734** (22 828–8 094)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (1993); eigene Zusammenstellung

Addiert man zum Geldvermögen das vorhandene Immobilienvermögen, so errechnen sich die *Durchschnittsbruttoguthaben* der einzelnen Haushalte. Getrennt nach alten und neuen Bundesländern ergeben sich hierbei nur sehr grobe Werte, da eine Differenzierung nach Altersgruppen, Familienstand und Kinderzahl nicht möglich ist und sich hier die Ungleichheiten im Besitz und im Wert der Immobilien sehr stark bemerkbar machen. Ende 1993 betrug das Durchschnittsbruttoguthaben in den alten Bundesländern je Haushalt 286 351 DM, darunter das Geldvermögen 65 301 DM (siehe Tabelle 22) und in den neuen Bundesländern je Haushalt 83 287 DM, darunter das Geldvermögen 23 411 DM (ebd.).[686]) Eine bessere Situationsbeschreibung liefert die *Eigentümerquote* bei den verschiedenen Haushalten, da selbstgenutztes Eigentum an Wohnraum in der Regel unabhängig vom konkreten Wert der Immobilie die wirtschaftliche Situation eines Einzelhaushaltes positiv beeinflußt. Die Eigentümerquote ist in Deutschland in den letzten Jahren nur leicht angewachsen und liegt EU-weit im unteren Bereich. Insgesamt betrug 1997 in den alten Bundesländern die Eigentümerquote 42 v. H., in den neuen Bundesländern lediglich 31 v. H. (Deutschland: 40 v. H.).[687]) Ehepaare mit Kindern, insbesondere mit zwei und drei Kindern, sind häufiger Wohneigentümer als der Durchschnitt aller Haushalte, Alleinerziehende bilden auch hier die am schlechtesten ausgestatteten Haushalte. Ehepaare ohne erwachsene Kinder im Haushalt, darunter auch diejenigen, deren Kinder das elterliche Haus bereits verlassen haben, weisen im Vergleich

686) Vgl. Roloff, J. (1996), S. 45ff.

687) Vgl. Sozialpolitische Umschau 18/1998.

Tabelle 24

Eigentümerquote ausgewählter privater Familienhaushalte 1993 in v. H.

Familien-Haushalte nach Kinderzahl (unter 18)	Haushalte im eigenen Wohneigentum (in v. H.)		
	Deutschland	Alte Bundesl.	Neue Bundesl.
Ehepaare mit Kindern ...	42	46	28
dar.: mit 1 Kind	36	39	25
mit 2 Kindern	46	51	30
mit 3 Kindern	49	52	35
Alleinerziehende	13	16	7
dar.: Mütter, mit 1 Kind ..	10	12	5
Mütter, mit 2 Kindern	14	16	7
Haushalte insgesamt	39	42	26

Quelle: Statistisches Bundesamt, 1 v.H. Gebäude und Wohnungsstichprobe 1993, in: BMFSFJ (1997 a), S. 167

zu den Ehepaaren mit Kindern eine um 5–6 v. H. höhere Eigentümerquote auf. Die sonstigen Haushalte, zu denen neben Wohngemeinschaften und eheähnlichen Gemeinschaften (mit und ohne Kinder) auch die Mehrgenerationenhaushalte mit Kindern gehören, weisen recht hohe Eigentümerquoten auf (West: 55 v. H. / Ost: 36 v. H. / Insgesamt: 52 v. H.), sind aber im einzelnen nicht aufgeschlüsselt, so daß hierzu keine weiteren Aussagen gemacht werden können. Die Tabelle 24 beschränkt sich im folgenden auf die Familienhaushalte von Ehepaaren und Alleinerziehenden und greift auf die letzte detaillierte Erhebung aus dem Jahr 1993 zurück.

Konsum- und Sparverhalten verschiedener Haushalte ergeben sich aus dem verfügbaren Einkommen und den allgemeinen Kosten der Lebensführung sowie den – individuell verschiedenen – Bedürfnissen und Konsumgewohnheiten. Dennoch lassen sich Trends vor allem aufgrund der unterschiedlichen Einkommenssituation beim Konsum- und Sparverhalten erkennen. Aus den Daten des Sozio-oekonomischen Panels von 1994 geht hervor, daß Paarhaushalte mit Kindern unter 16 Jahren mit 91 bis 92 v. H. (West) und 87 bis 89 v. H. (Ost) überdurchschnittlich hohe Konsumquoten haben, die allerdings von den Alleinerziehendenhaushalten mit 98 v. H. (West) und 95 v. H. (Ost) noch übertroffen werden. Die Sparquoten sind entsprechend gering und liegen bei den Alleinerziehenden in den alten Bundesländern teilweise sogar unter 5 v. H. Hingegen haben Haushalte ohne Kinder mit zwei Einkommen, die sogenannten DINKS (double income, no kids) überdurchschnittlich hohe Sparquoten von 22 v. H. (Ost) bzw. 16 v. H. (West) und entsprechend niedrigere Konsumquoten aufzuweisen.[688])

[688]) Kirner, E. / Schwarze, J. (1996), S. 205f.

Einkommen der Familien aus dem Familienleistungsausgleich und anderen Transfers

Im sogenannten *Familienleistungsausgleich* bündeln sich die verschiedensten Elemente familienorientierter Transfers, beispielsweise beim Kindergeld, bei der Ausbildungsförderung, bei der Vermögens- und Wohneigentumsbildung, beim Wohngeld und im Rahmen der allgemeinen Transfers bei den Sozialversicherungen.[689]) Als Familienleistungsausgleich im engeren Sinne wird zumeist das duale System aus Einkommensteuerfreibeträgen und Kindergeld angesehen, welches nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes zum 1. Januar 1996 vom Gesetzgeber im Rahmen des Einkommensteuerrechtes neu geregelt wurde. Hintergrund war die Auflage des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1990, derzufolge das Existenzminimum aller Familienmitglieder, d. h. auch der minderjährigen Kinder von einer Besteuerung freizustellen ist. Wie der Fünfte Familienbericht feststellt, handelt es sich bei dieser steuerrechtlichen Frage also weniger um eine Leistung zum Ausgleich von Lasten zwischen Menschen mit Kindern und ohne Kinder, sondern um ein Gebot der Steuergerechtigkeit.[690]) Das *Kindergeld* wird einkommensunabhängig in Form einer monatlichen Steuervergütung durch die Arbeitgeber oder durch die regionalen Familienkassen bis zum 18. Lebensjahr (bei Ausbildung bis zum 27. Lebensjahr) eines jeden Kindes gezahlt und beträgt für erste und zweite Kinder seit dem 1. Januar 1997 monatlich 220 DM. Für dritte Kinder werden 300 DM, für vierte und weitere Kinder 350 DM/Monat gezahlt. Ein steuerlicher *Kinderfreibetrag* in Höhe von jährlich 6 912 DM wird in den Fällen vom Finanzamt im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung in Abzug gebracht, in denen das gezahlte Kindergeld die steuerliche Freistellung des Existenzminimums eines Kindes nicht vollständig herbeigeführt hat. Dies betrifft in erster Linie höhere Einkommen ab ca. 150 000 DM/Jahr bei Ehepaaren oder ca. 77 000 DM/Jahr bei Alleinerziehenden und wird mit zunehmender Kinderzahl erst bei noch höheren Einkommen wirksam.[691]) Weiterhin kommen für Eltern von Kindern in Schul- oder Berufsausbildung je nach Alter und Unterbringung des Kindes steuerliche *Ausbildungsfreibeträge* zwischen 1 800 DM und 4 200 DM jährlich dann in Betracht, wenn ihnen für das Kind auch Kindergeld bzw. ein Kinderfreibetrag zusteht. Alleinerziehende können zusätzlich einen *Haushaltsfreibetrag* in Höhe von 5 616 DM jährlich geltend machen. Die Leistungen für Familien mit Behinderten und Pflegebedürftigen werden an anderer Stelle dargestellt (vgl. 1.3.4).

Eine besondere familienpolitische Leistung stellt das 1986 eingeführte und in seiner zeitlichen Gestaltung schrittweise ausgebaute *Erziehungsgeld* dar. Es wird Müttern oder Vätern, die ihr neugeborenes Kind selbst betreuen und erziehen, für eine maximale Dauer von zwei Jahren gewährt und beträgt einkommensabhängig bis zu 600 DM pro Kind/Monat. Für die ersten sechs Monate gelten Einkommens-

[689]) Vgl. BMFuS (1994), S. 288.
[690]) BMFuS (1994), S. 289.
[691]) Vgl. Lüdeke, R. / Werding, M. (1996).

grenzen von 100000 DM bzw. 75000 DM (Verheiratete / Alleinerziehende), ab dem siebten Lebensmonat des Kindes reduzieren sich diese auf 29 400 DM bzw. 23 700 DM. Zusätzlich wird jedes weitere Kind mit einer Kinderkomponente von 4 200 DM berücksichtigt. Eine Erwerbstätigkeit des Erziehungsgeldberechtigten ist bis zu 19 Stunden in der Woche zulässig, wohingegen der Bezug von Arbeitslosengeld mit Erziehungsgeld nicht kombiniert werden kann. Da die Einkommensgrenzen seit Einführung der Regelung nicht verändert wurden, hat sich der Anteil derjenigen Eltern, die das volle Erziehungsgeld über die gesamte Dauer der Leistung in Anspruch nehmen können, deutlich reduziert. 1987 erhielten 83,6 v. H. der antragstellenden Eltern ungemindertes Erziehungsgeld von 600 DM, 1994 waren dies 56,3 v. H.[692]) und 1996 ist dieser Anteil auf 49,7 v. H. aller Empfänger zurückgegangen.[693]) Erziehungsgeld steht in engem Zusammenhang mit dem *Erziehungsurlaub*, der bis zum Ende des dritten Lebensjahres eines Kindes von erwerbstätigen Vätern oder Müttern genommen werden kann und mit einem Kündigungsschutz verbunden ist. Die Eltern können sich in dieser Zeit auch bis zu dreimal abwechseln und den Erziehungsurlaub mit einer beruflichen Tätigkeit bis zu 19 Stunden wöchentlich kombinieren. Um den zeitweiligen Ausstieg aus dem Erwerbsleben hinsichtlich seiner Auswirkung für die Altersversorgung des im Erziehungsurlaub befindlichen Elternteils abzusichern, werden bei Geburt des Kindes ab dem 1. Januar 1992 drei Jahre der Erziehungszeit in der Rentenversicherung in Höhe von 75 v. H. des Durchschnittseinkommens gutgeschrieben, davor geborene Kinder werden mit einem Jahr Beitragszahlung angerechnet. Von 1998 bis zum Jahr 2000 werden die Beitragssätze aus Erziehungszeiten von 0,75 schrittweise auf 1,0 angehoben, d. h. daß ab Juli 2000 ein Erziehungsjahr mit dem Beitragswert eines jährlichen Durchschnittsbruttoeinkommens gleichgesetzt wird. Ab 1998 werden zudem die Beiträge aus eigener Erwerbsarbeit (z. B. einer Teilzeitbeschäftigung) und aus Erziehungszeiten bis zur Beitragsbemessungsgrenze addiert. In der Praxis wird der Erziehungsurlaub allerdings nahezu nur von Frauen in Anspruch genommen. Lediglich 1,2 v. H. der anspruchsberechtigten Männer nehmen innerhalb der drei Jahre ihren Anspruch wahr.

Bei Ausfall der Unterhaltsleistung durch Zahlungsunfähigkeit oder Zahlungsunwilligkeit treten die Regelungen nach dem *Unterhaltsvorschußgesetz* in Kraft, demzufolge Bund und Länder jeweils hälftig die Kosten übernehmen. Unterhaltsvorschuß gibt es längstens für 72 Monate bis zum Kindesalter von zwölf Jahren in Höhe von 204 DM (Ost) / 239 DM (West) monatlich für Kinder bis sechs Jahre bzw. 270 DM (Ost) / 314 DM (West) für Kinder zwischen sechs und zwölf Jahren. Im Jahr 1995 betrugen die diesbezüglichen Ausgaben 1,557 Mrd. DM, von denen ca. 15 v. H. von den eigentlich Unterhaltspflichtigen zurückgeholt wurden.[694])

Familienkomponenten finden sich auch bei der steuerlichen *Förderung des Wohneigentums*. Unabhängig von einer allgemeinen Grundförderung erhalten Eltern pro Kind 1500 DM jährlich für die Dauer von acht Jahren, sofern sie für dasselbe Kind auch Kindergeld bzw. einen Kinderfreibetrag erhalten. Auch hier gelten allerdings Einkommensgrenzen von 120000 bzw. 240000 DM (Ledige/Verheiratete).

Für Eltern in bestimmten Lebenslagen, wie beispielsweise in Umschulung, Aus- und Fortbildung sich befindende Eltern, für arbeitslose oder kurzarbeitende Eltern und für wirtschaftlich schwach gestellte Eltern gibt es *besondere Regelungen bzw. Leistungen (Wohngeld, Sozialhilfe)*, die im einzelnen hier nicht aufgeführt werden können.[695])

1.2.2 Kinderbetreuung im Vorschulalter

Ein wesentliches Element der Infrastruktur für Familien besteht in der *Versorgung mit Einrichtungen zur Kinderbetreuung*. Institutionell lassen sich verschiedene Formen der Kinderbetreuung nach Alter des Kindes und Art der Einrichtung unterscheiden. Für die Kinder im Vorschulalter sind hierbei die Kindergärten und die Kinderkrippen sowie die Kinderläden und andere Kindergruppen zu nennen. Daneben erlangt die private Tagespflege vor allem von Kleinstkindern unter drei Jahren bei immerhin 43 615 registrierten Stellen im Jahr 1990 eine wachsende Bedeutung.[696]) Im Rahmen des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes von 1992 wurde der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für drei- bis sechsjährige Kinder ab dem 1. Januar 1996 festgeschrieben und darüber hinaus vorgesehen, daß für die außerhäusliche Kleinstkinderbetreuung ein ausreichendes Angebot geschaffen werden soll.[697]) Der Rechtsanspruch wurde 1996 aufgrund der schwierigen Umsetzung in den einzelnen Bundesländern mit regional unterschiedlichen Versorgungsquoten Ende 1994 zwischen 50 und 100 v. H.[698]) durch eine Stichtagsregelung abgeschwächt, so daß zu Beginn des Kindergartenjahres 1996/97 nur Kinder mit bereits vollendetem dritten Lebensjahr den Rechtsanspruch erwerben und darüber hinaus weitere Stichtage im Jahresverlauf vorgesehen sind. Das BMFSFJ schätzte zu Beginn des Jahres 1996, daß zur Bedarfsdeckung ca. 500000 Plätze für Kinder zwischen dem dritten Lebensjahr und dem Übergang in die Schule fehlten.[699]) Die Versorgungsquoten für die verschiedenen Altersgruppen sind in den alten und neuen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeprägt, was sich aus der jeweiligen Tradition der Familienpolitik und der unterschiedlichen Frauenerwerbsbeteiligung ableitet. Für 1996 liegen folgende Zahlen vor:

---

692) Deutscher Bundestag (1995b), S. 5.
693) Deutscher Bundestag (1998a), S. 12.
694) Deutscher Bundestag (1997b), S. 27f.

695) Vgl. BMFSFJ (1996c).
696) Vgl. BMFSFJ (1996b), S. 35ff.
697) Wingen, M. (1997), S. 307.
698) Vgl. Statistisches Bundesamt (1996), S. 805.
699) Deutscher Bundestag (1995c), S. 37.

Tabelle 25

Anteil der Vorschulkinder unter 8 Jahren, die eine Kinderbetreuungseinrichtung besuchen, in v. H. der Kinder gleichen Alters (1996)

Alter der Kinder	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer	Deutschland
	Besuchsquote (in v. H. der Kinder gleichen Alters)		
unter 3 Jahre	4,5	33,2	7,5
3–5 Jahre	64,1	86,7	67,1
6–7 Jahre, keine Schüler	86,9	87,6	87,0
6–7 Jahre, Schüler[1])	10,7	59,4	20,4

[1]) Kinder in Vorschulen oder sonderpädagogischen Einrichtungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus, in: BMFSFJ (1997 a), S. 130; eigene Zusammenstellung

Jeweils höhere institutionelle Betreuungsquoten finden sich in Ost und West bei Alleinerziehenden mit kleineren Kindern und bei erwerbstätigen Müttern, die mehr als 19,5 Stunden arbeiten.[700]) Besonders augenfällig zeigt sich dies bei den unter dreijährigen Kindern mit erwerbstätiger Mutter in den neuen Bundesländern: 40,9 v. H. dieser Kleinkinder werden institutionell betreut, bei den alleinerziehenden berufstätigen Frauen liegt die Quote mit 44,9 v. H. etwas höher. In den alten Bundesländern hingegen besuchen nur 9,5 v. H. der Kinder von alleinerziehenden, berufstätigen Frauen eine Betreuungseinrichtung incl. bezahlter Familientagesbetreuung, und nur für 4,5 v. H. der Kinder von verheiratet zusammenlebenden Paaren mit berufstätiger Mutter trifft dies zu.[701]) Offensichtlich werden in den alten Bundesländern bei Berufstätigkeit der Mutter andere Betreuungsarrangements im familialen Rahmen oder auf privater Basis bevorzugt bzw. aufgrund des geringen Angebotes an Krippenplätzen gesucht. Vor allem teilzeitbeschäftigte Frauen dürften auf private Betreuungsformen durch Großeltern, Verwandte oder Nachbarn mit kurzer Dauer angewiesen sein und arrangieren teilweise eine Mehrfachbetreuung ihrer Kinder in „Stafettenform".[702])

Wie das Familien-Survey des DJI für 1994 gezeigt hat, wächst in den *alten Bundesländern* der Betreuungsanteil bei den Kindern unter drei Jahren, wenn die Schulbildung der Eltern hoch ist und sie postmateriellen Werten eher zustimmen. Hingegen sinkt er bei niedriger Schulbildung der Eltern, und dies besonders in den Großstädten. Drei Viertel aller drei- bis sechsjährigen Kinder besuchten 1994 institutionelle Einrichtungen, wobei der Schwerpunkt beim Kindergarten und der Altersgruppe ab vier Jahren liegt. Bildungsgrad und Wohnregion üben dabei nahezu keinen Einfluß aus, wohl aber der Erwerbsstatus der Mutter (84 v. H. bei Erwerbstätigen gegenüber 71 v. H. bei Nicht- bzw. Teilzeiterwerbstätigen). In den *neuen Bundesländern* war der Anteil der unter dreijährigen Kinder in Betreuungseinrichtungen mit fast 80 v. H. im Jahr 1990 sehr hoch und ist bis 1994 auf 62,5 v. H. deutlich zurückgegangen, dafür hat die innerfamiliäre Betreuung entsprechend zugenommen. Dies hat nicht zuletzt mit der Situation auf dem Arbeitsmarkt zu tun.[703]) Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich bei den drei- bis sechsjährigen Vorschulkindern. Deren außerfamiliäre Betreuungsquote ist im angesprochenen Zeitraum von 94 v. H. auf 87,5 v. H. zurückgegangen, die familiäre Betreuung hat sich entsprechend von 6 v. H. auf 12,5 v. H. verdoppelt.[704]) Bedeutsame Unterschiede zeigen sich auch hier bei den Kindern von erwerbstätigen Müttern gegenüber denen von nicht- bzw. teilzeitbeschäftigten Müttern (96 v. H. gegenüber 78 v. H.), wohingegen Einkommen, Region, Lebensform oder Werteinstellungen der Eltern kaum einen Einfluß auf die Betreuungsquote haben.[705])

Betrachtet man *Betreuungskarrieren von Vorschulkindern im Lebensverlauf*, so geht aus Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) hervor, daß in den alten Bundesländern fast alle Kinder während des Vorschulalters irgendwann außerhäuslich in einer Einrichtung betreut wurden, zumeist für die Dauer von zwei bis drei Jahren. Lediglich 3,6 v. H. der Geburtsjahrgänge 1983 bis 1987 machten keinerlei Erfahrungen einer solchen Betreuung, und diese Kinder entstammen eher einkommensschwachen Haushalten mit mehreren Kindern und nichterwerbstätiger Mutter. Auch trifft dies eher auf Mädchen als auf Jungen zu. Da zumindest die Betreuung im Kindergarten als wichtiges vorschulisches Element weitgehend anerkannt ist, bedeutet es für die betreffenden Kinder eine Benachteiligung, wenn sie nicht die Möglichkeit einer Betreuung in einer Einrichtung und den damit verbundenen Kontakt mit anderen Kindern und Erwachsenen erfahren.[706]) Auch ist die Wahrscheinlichkeit eines späteren Gymnasialbesuches für die Kinder dann größer, wenn sie eine Kindereinrichtung im Vorschulalter besucht haben.[707]) Dies zeigt, daß Kinder für eine günstige Entwicklung auch schon in der frühen Kindheit (unter 3 Jahre) Kinder brauchen und dieser Kontakt nicht nur als Entlastung für die (erwerbstätige) Mutter gesehen werden darf. Die Daten des SOEP bestätigen allerdings, daß Kinder unter drei Jahren am ehesten dann außerhäuslich betreut werden, wenn die Mutter erwerbstätig ist.

Der *Bedarf an Kinderbetreuung* für Vorschulkinder ist in den letzten Jahrzehnten in den alten Bundesländern gerade auch im Zusammenhang mit der Zunahme weiblicher Erwerbstätigkeit gewachsen, und parallel fand auch ein Ausbau der entsprechenden Angebote vor allem für drei- bis fünfjährige Kinder

[700]) Bien, W. (1996), S. 216.
[701]) BMFSFJ (1997a), S. 130.
[702]) BMFSFJ (1996b), S. 35f.
[703]) Bien, W. (1996), S. 208ff.; Vgl. auch: Winkel, R. (1995), S. 93ff.
[704]) Bien, W. (1996), S. 209.
[705]) Ebd., S. 220.
[706]) Binder, M. / Wagner, G. (1996), S. 73.
[707]) Büchel, F. / Spieß, A. / Wagner, G. (1997).

statt.[708]) In der DDR wurde Kinderbetreuung für alle Altersstufen in großem Umfang staatlich organisiert. Seit der Wende ist der Bedarf dort aufgrund der niedrigen Geburtenraten und der rückläufigen Frauenerwerbsquote deutlich zurückgegangen, und entsprechend wurde das Angebot zurückgeführt. Auch hat dort die Belastung durch Betreuungskosten die Nachfrage zurückgehen lassen.

Besonders alleinerziehende Mütter, die – wie an anderer Stelle (vgl. 1.2.1) ausgeführt – verstärkt auf eigenes Einkommen aus Erwerbstätigkeit angewiesen sind, benötigen ein verläßliches, zeitlich flexibles Angebot an Kinderbetreuung, aber auch mit steigendem Bildungsniveau der Elterngeneration als einem Indikator für Erwerbsorientierung und dem Rückgang der Betreuungsmöglichkeiten durch Großeltern, Geschwister und andere Verwandte waren bereits in der Vergangenheit wachsende Bedarfe verbunden, und dies dürfte auch in Zukunft so sein. Einige *Auswirkungen des demographischen Wandels* wie die absehbare weiterhin wachsende Erwerbsbeteiligung von Frauen und die Zunahme der Ein-Kind-Familien und damit verbunden das Kleinerwerden familialer Netze wirken vermutlich zusätzlich verstärkend auf die anteilige Nachfrage nach Kinderbetreuung für die verschiedenen Altersguppen zwischen null und sechs Jahren. Gerade für Einzelkinder, deren Mütter eher erwerbstätig sind als Mütter mit mehreren Kindern, wird aus einer pädagogisch-psychologischen Sicht auf die positiven Effekte institutioneller Kinderbetreuung durch den Umgang mit Gleichaltrigen und den damit verbundenen Abbau von Erwachsenenzentrierung hingewiesen. Die immer wieder diskutierten Fragen nach den Folgewirkungen einer frühen außerhäuslichen Betreuung von Kindern auf deren soziale und intellektuelle Entwicklung, auf die Beziehungen zu Gleichaltrigen sowie auf die Mutter-Kind-Beziehung können hierbei nicht außer acht gelassen werden. Die Ergebnisse dieser Diskussion weisen nach Auffassung verschiedener Familienforscher darauf hin, daß es entscheidend auf die *Art und die Qualität der Betreuung* ankommt[709]) und weniger auf die Tatsache einer frühkindlichen Betreuung an sich.[710]) Dies gilt zumindest für die Zeit nach dem für das Entstehen einer sicheren Bindung und der emotionalen Entwicklung von Kindern wichtigen ersten Lebensjahr. Zur angesprochenen Qualität der Betreuung zählen neben einer qualifiziert-pädagogischen Ausrichtung der Betreuungsinstitution die Größe der Gruppen sowie der Einrichtung, die Kontinuität der betreuenden Personen, die räumliche Gestaltung und auch die Aufgeschlossenheit der Einrichtung für den kulturellen und ethnischen Hintergrund der Kinder.[711])

Die *absolute Nachfrage nach Kinderbetreuung in der Zukunft* hängt aber ebenso mit der Stärke der jeweiligen Kindergenerationen im Vorschulalter zusammen. Diese entwickelt sich bei nahezu konstanter Geburtenziffer entsprechend der Generationenstärke der jeweiligen Eltern- bzw. Müttergeneration. Da in den alten Bundesländern die Generation der ab 1975 Geborenen nur noch jährliche Stärken von 650000 bis 750000 Menschen gegenüber 950000 bis 1,2 Millionen bei den 1955 bis 1970 Geborenen mit den geburtenstarken Jahrgängen umfassen, und die „Übergangsjahrgänge" der zwischen 1970 und 1975 Geborenen langsam aber kontinuierlich diese Abnahme eingeleitet haben, dürfte sich ein ähnlicher Prozeß demnächst dann wiederholen, wenn die geburtenschwächeren Jahrgänge langsam in die Phase der Familiengründung hineinwachsen. Zwar hat sich die absolute Zahl der jeweiligen Jahrgänge durch die Zuwanderung der letzten Jahrzehnte erhöht, allerdings betrifft dies alle Jahrgänge in etwa gleichem Maße, so daß die Abnahme bei der dann jüngeren Elterngeneration nicht durch Zuwanderer derselben Altersgruppe ausgeglichen werden kann. Spätestens ab dem Jahr 2005, wenn die vor 1970 Geborenen ihre Familienbildungs- und -erweiterungsphase weitgehend abgeschlossen haben, wird die nächste Elterngeneration nur noch etwa zwei Drittel der Vorgängergeneration ausmachen. Für den Bedarf nach Kinderbetreuung wird dieser Prozeß vermutlich erst mit der entsprechenden Verzögerung spürbar werden. Aktuell weisen die neuesten Geburtenzahlen jedoch in die entgegengesetzte Richtung. In den Jahren 1996 und 1997 wurden in Deutschland mit 796000 bzw. 810000 Geburten wieder mehr Kinder geboren als in den vergangenen Jahren, was einen zusätzlichen Bedarf nach Kindergartenplätzen ab 1999/2000 anzeigt.

Für die Nachfrageentwicklung nach Betreuung der 0- bis 3jährigen Kinder ist neben der absoluten Zahl der Kinder die – zumindest in den alten Bundesländern – vergleichsweise niedrige Versorgungsquote zu berücksichtigen. So können im Zusammenhang mit einer zukünftig wahrscheinlichen Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit die Bedarfe nach institutionellen und privaten Betreuungsformen trotz abnehmender Kinderzahlen absolut zunehmen. Weiterhin könnte die abnehmende Zahl der Geschwister und auch von Kindern in der näheren Nachbarschaft die Nachfrage nach institutioneller Kinderbetreuung erhöhen.

Die *Entwicklung und der aktuelle Stand in den Ländern der EU* können hierzu einen Anhaltspunkt geben. Die europäischen Länder zeichnen sich durch unterschiedliche Traditionen in der Familienpolitik aus (vgl. 1.1.5), wobei gerade die Frage der Kinderbetreuung den institutionellen Charakter der Familienpolitik widerspiegelt. Während bereits in den 50er Jahren die katholisch geprägten Länder Belgien, Frankreich und Italien sowie die Niederlande ein dichtes Netz von Kinderbetreuungseinrichtungen vor allem für 3- bis 6jährige Kinder hatten, begann das Wachstum der vorschulischen Einrichtungen in den skandinavischen Ländern erst gegen Ende der 60er Jahre.[712]) Dies diente vor allem der besseren Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familienleben und richtete sich deshalb an den spezifischen Erfordernissen der Familien mit Kindern aller Altersgruppen, also auch der unter dreijährigen bzw. der

[708]) Vgl. Bahle, Th. (1995), S. 143.
[709]) Lehr, U. (1974); Nave-Herz, R. (1994); Fthenakis, W. E. (1993).
[710]) Fthenakis, W. E. (1993), S. 50.
[711]) Ebd., S. 39f.

[712]) Bahle, Th. (1995), S. 139ff.

schulpflichtigen Kinder aus. Beispielsweise wurde in den skandinavischen Ländern ein kommunal gefördertes Netz der Familientagesbetreuung geschaffen, bei dem die von den Kommunen registrierten und entlohnten Betreuungspersonen, in der Regel Frauen, die Kinder bei sich zu Hause betreuen und damit bis zu 50 v.H. der unter 3jährigen Kinder erreichen.[713]) Einen Überblick über den aktuellen Stand (1993/94) der institutionellen Kinderbetreuung in den Ländern der EU gibt die Tabelle 26.

Tabelle 26

Versorgungsgrad mit Einrichtungen der Kinderbetreuung [1]) in verschiedenen Ländern der Europäischen Union

Land (alphabetisch geordnet)	Berichts-jahr	Versorgungsgrad für Kinder im Alter von		
		0–3	3–6	6–10
		Jahren in v. H.		
Belgien	1993	*30* [2])	*95* [3])	–
Dänemark [3])	1994	*48*	*82*	*62* [6])
Deutschland-West [2])	1994	*2*	*85*	*5*
Deutschland-Ost [2])	1994	*41*	*116*	*60*
Finnland [3])	1994	*21*	*53*	*5* [7])
Frankreich	1993	*23* [2])	*99* [3])	*30* [3])
Griechenland [3]) [5])	1993	*3*	*70*	< 5
Irland [3])	1993	*2*	*55*	< 5 [5])
Italien	1991	*6* [2])	*91* [3])	-
Niederlande [2])	1993	*8*	*71* [4])	< 5
Österreich [3])	1994	*3*	*75*	*6*
Portugal [2])	1993	*12*	*48*	*10*
Schweden [3])	1994	*33*	*72*	*64* [6])
Spanien [3])	1993	*2*	*84*	–
Vereinigtes Königreich [2])	1993	*2*	*60* [4])	< 5

[1]) Öffentliche und öffentlich geförderte Tages- und Halbtageseinrichtungen für noch nicht schulpflichtige Kinder und schulergänzende Betreuungseinrichtungen für Schüler.
[2]) Zahl der verfügbaren Plätze je 100 Kinder.
[3]) Anteil der eine Einrichtung besuchenden Kinder.
[4]) Einschließlich der Schüler unter 6 Jahren.
[5]) Werte geschätzt, z.T. anhand vorliegender Werte für eine andere Alterseinteilung.
[6]) Hinzu kommen noch Kinder im Alter von 6 Jahren, die die Vorschule besuchen.
[7]) Anteil der 7- bis 10jährigen, die schulergänzende Betreuung erhalten; hinzu kommen jene Sechsjährigen, die Einrichtungen des Wohlfahrts- und Bildungssystems besuchen (60 v. H.).
– = keine Information vorhanden.

Quelle: European Commission Network on Childcare and Other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibilities: A Review of Services for Young Children in the European Union, Brussels, 1995 in: BMFSFJ (1997a), S. 131
Zahlen für Deutschland: Frank/Pelzer 1996 sowie BMBF 1996.

[713]) Ebd., S. 142.

1.2.3 Bildungs- und Ausbildungswesen und sein Familienbezug

Das *Bildungssystem in seiner Gesamtheit* von schulischer, beruflicher und akademischer Bildung und Weiterbildung ist ein wichtiger Eckpfeiler des Familienlebens. Im Bildungssystem werden Kompetenzen vermittelt, die sowohl der Familien- als auch der Erwerbstätigkeit zugute kommen. Daseins- und Fachkompetenzen können im Bildungswesen von beiden Geschlechtern eingeübt und im gesellschaftlichen Leben als Ausbildung anerkannt werden (vgl. Fünfter Familienbericht[714])). In einer je spezifischen Weise leisten sowohl die Familie als auch das Bildungswesen dadurch einen Beitrag zur Bildung des Humanvermögens, daß sie diese Kompetenzen im Wechselspiel miteinander entwickeln, um damit individuelle und gesellschaftliche Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen. Wirtschaftliche Erfolge sind nur möglich auf der Basis familialer und schulischer Sozialisation, denn die Produktivität einer Volkswirtschaft beruht wesentlich auf der Qualität des vorhandenen Humankapitals. Umgekehrt schafft wirtschaftliches Leistungsvermögen ein Wohlfahrtsniveau, das den zunehmenden Einsatz zeitlicher und finanzieller Ressourcen – seien sie privat oder öffentlich – für die Bildung aller Generationen erst möglich macht.

Die *Bildungsexpansion* hat im wesentlichen zu einer längeren schulischen und beruflichen Ausbildung geführt. Die Auswirkungen dieser Ausweitung auf den demographischen Prozeß wurden an anderer Stelle bereits genannt: Verlängerung der Jugendphase, später einsetzende Familienbildung, zurückgehende Kinderzahl und teilweise auch Kinderlosigkeit sind besonders bei gut gebildeten, erwerbsorientierten jungen Frauen und Männern dann feststellbar, wenn Familie und Erwerbsleben als in Konkurrenz zueinander stehend erlebt werden. Je höher das Erwerbseinkommen klettert, um so höher sind die potentiellen materiellen (Einkommen) und immateriellen (Status) Verluste bei einem Verzicht auf Karriere aufgrund von Elternschaft, die sogenannten Opportunitätskosten. Umgekehrt wird das Zusammentreffen von Elternschaft mit der Ausbildung eines oder beider Elternteile um so wahrscheinlicher, je länger die Phase der „Postadoleszenz" dauert. Die Integration bildungsbezogener und beruflicher Anforderungen mit familialem Leben kann aber nur dann als gesichert gelten, wenn den Familienmitgliedern genügend materielle, soziale und persönliche Ressourcen zur Verfügung stehen.

Mit der *Zunahme höherer Bildungsabschlüsse* als Ergebnis der Bildungsexpansion sind einige demographische Entwicklungen, wie die wachsende Zahl von Alleinlebenden sowie von nichtehelichen Lebensgemeinschaften, eine erhöhte Scheidungswahrscheinlichkeit und die Polarisierung zwischen Kinderlosen und Kinderhabenden mit zwei oder mehr Kindern bei den höherqualifizierten Frauen, verbunden. Daneben ist die wachsende Erwerbsbeteiligung und -orientierung der Frauen und jungen Mädchen besonders hervorzuheben. Verschiedene Untersuchungen haben gezeigt, daß erwerbstätige Frauen im Zu-

[714]) BMFuS (1994), S. 26ff.

sammenhang mit der Familienbildung verstärkt versuchen, die Unterbrechung oder auch Aufgabe ihrer Erwerbstätigkeit so weit wie möglich hinauszuschieben oder ganz zu vermeiden. Falls dies nicht leistbar ist, wird zumindest ein baldiger Wiedereinstieg ins Berufsleben angestrebt. Alle diese Strategien lassen sich mit höherem Bildungsgrad der Frau eher umsetzen als bei niedrigem Bildungsniveau.[715])

Der *demographische Wandel wirkt seinerseits auf das Bildungssystem* zurück. Durch sinkende Geburtenzahlen nimmt die Zahl der Schülerinnen und Schüler langfristig ab, ebenso die Zahl der in das Erwerbsleben eintretenden Jüngeren. In den neuen Bundesländern ist dies in den Grundschulen seit 1997 bereits deutlich spürbar, in den alten Bundesländern wird sich die Abnahme der Schülerzahlen etwa ab 2005/2010 bemerkbar machen. Die Auswirkungen auf Ausgestaltung und Inhalte der Bildungsangebote sind offensichtlich. Die Anforderungen an die Qualität der schulischen Grundbildung sowie der beruflichen Erstausbildung werden wachsen, mit der Erhöhung des Durchschnittsalters der Erwerbstätigen und dem technisch-wissenschaftlichen Fortschritt wird die berufliche Fort- und Weiterbildung unter dem Stichwort „Lebenslanges Lernen" eine Ausweitung und damit dessen Familienbezug besondere Bedeutung erlangen (vgl. II „Wirtschaft und Arbeit").

Eine Anforderung an das Bildungssystem, die aufgrund der zunehmenden Frauenerwerbsbeteiligung bereits heute spürbar ist, stellt die *Betreuung von jüngeren Schulkindern* zwischen sechs und zehn bzw. zwölf Jahren dar. Für die Familien bedeutet häufig der Wechsel eines Kindes von der vorschulischen Kindergartenbetreuung zur – in Deutschland typischen – Halbtagsschule eine besondere Herausforderung, da die Zeit der außerhäuslichen Abwesenheit sich besonders bei den Erstklässlern stark verkürzt und auch lange unterrichtsfreie Zeiten (Ferien, Unterrichtsreduzierung durch Ausfall) entstehen. Aufgrund des in den alten Bundesländern nur sehr schwach ausgebauten schulischen Angebotes an Hortplätzen werden bei Bedarf zumeist private Arrangements der Betreuung gesucht, oder es wird die Erwerbstätigkeit aufgegeben bzw. reduziert. Eine detaillierte Untersuchung zur Situation der Tageseinrichtungen für Kinder im Schulalter hat das Deutsche Jugendinstitut vorgelegt.[716]) Die Ergebnisse weisen auf eine starke Unterversorgung mit Betreuungsangeboten in den alten Bundesländern hin, wobei regional differenziert die Stadtstaaten (und die Großstädte insgesamt) bessere Versorgungsquoten als die ländlichen Regionen aufweisen. Zwar haben fast alle Bundesländer ihr Platzangebot in den letzen Jahren ausgebaut, durch steigende Kinderzahlen bei den entsprechenden Jahrgängen hat sich an der Gesamtversorgungslage allerdings kaum etwas verändert (1990: 5,0 v. H. aller sechs- bis zehnjährigen/1994/95: 5,6 v. H.). In den neuen Bundesländern wird der Betreuungsbedarf trotz eines Rückganges der Plätze seit 1990 durch die bestehenden Horte weitgehend gedeckt (1990: 77 v. H. / 1995/96: 60 v. H.). Der Träger- und Angebotsvielfalt mit einem Schwerpunkt bei der schulischen Betreuung im Westen steht eine enge gewachsene Verbindung von Hort und Schule im Osten gegenüber, derzufolge Horte als Bestandteile des Bildungswesens betrachtet wurden und zu DDR-Zeiten de facto ein Rechtsanspruch auf einen Hortplatz bestand. In Brandenburg besteht ein solcher Rechtsanspruch seit 1996 für alle Kinder bis zum Ende des Grundschulalters.

Die *Angebote* sind zumeist um den Schulbetrieb herum organisiert und lassen den Unterricht in der Regel unberührt. Ganztagsschulen sind in keinem Bundesland in einem nennenswerten Umfang vorhanden, die gängigsten Formen sind neben dem Hort die betreuenden Grundschulen bis zum Mittag.

Tabelle 27

Hortplätze und Versorgungsquote (VQ) der sechs- bis zehnjährigen Schulkinder in den alten und den neuen Bundesländern (1993/94/95)

Land	1993/94 bzw. 1994/95		
	Datum	Plätze	VQ (v. H.)
Alte Bundesländer			
Baden-Württemberg	Jan. 94	10 945	*2,4*
Bayern	Jan. 94	27 123	*5,2*
Berlin-West	Jan. 94	23 546	*28,7*
Bremen	Jun. 94	4 026	*16,3*
Hamburg	Jan. 95	14 054	*23,3*
Hessen	Mai 94	16 695	*6,9*
Niedersachsen	Okt. 93	10 400	*3,2*
Nordrhein-Westfalen	1994	36 316	*4,7*
Rheinland-Pfalz	94/95	11 000	*6,3*
Saarland	Apr. 94	906	*2,0*
Schleswig-Holstein	1994	3 778	*3,5*
gesamt		**158 669**	**5,6**
Neue Bundesländer			
Berlin-Ost	Sept. 94	57 716	*81*
Brandenburg	Sept. 94	91 224	*70*
Mecklenburg-Vorp.	Sept. 95	48 704	*51*
Sachsen	Okt. 94	118 800	*51*
Sachsen-Anhalt	Aug. 95	77 400	*54*
Thüringen	94/95	89 999	*67*
gesamt		**497 815**	**60**

Vergleichszahlen: 1990 lag die Versorgungsquote in den alten Bundesländern bei 5,0 v. H und in den neuen Bundesländern noch bei 77 v. H.

Die Versorgungsquoten für die sechs- bis zehnjährigen in den Ländern der EU sind in Tabelle 26 aufgeführt.

Quelle: Frank/Pelzer (1996), S. 47f

[715]) Grundmann, M. / Huinink, J. / Krappmann, L. (1994), S. 57f.

[716]) Frank, K. / Pelzer, S. (1996).

Diese Angebote wurden in den letzten Jahren in einigen Bundesländern ausgebaut und beinhalten in der Regel eine Betreuung vor und nach dem eigentlichen Unterricht (etwa 7.00–13.00 Uhr), wobei in weniger als der Hälfte aller Angebote auch ein Mittagessen für die Schülerinnen und Schüler angeboten wird oder in Eigeninitiative durch Eltern und Kinder zubereitet wird. Allerdings wird die Betreuung in den Ferienzeiten nicht überall aufrechterhalten und die Regelungen zur Qualifikation des Betreuungspersonals sind sehr unterschiedlich, so daß sowohl „Billiglösungen" als auch pädagogisch ausgefeilte Modelle auffindbar sind.[717]) Neben den schulbezogenen Angeboten der Kinderbetreuung finden sich auch Horte in Kindergärten, pädagogische Mittagstische, Hausaufgabenbetreuung und Angebote der kommunalen Jugendhilfe. Die Rechtsformen, Zuständigkeiten und Finanzierungsmodalitäten sind je nach Bundesland unterschiedlich ausgestaltet, mehrheitlich sind Horte als Bestandteile der Kindertagesstättengesetze oder in einem eigenen Hortgesetz geregelt, und diese wurden zumeist zusammen mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) verabschiedet. In den neuen Bundesländern sind Horte der Jugendhilfe zugeordnet, in einigen Bundesländern sind Vereinbarungen zwischen Schule und Jugendhilfe durch die zuständigen Ministerien Kultus bzw. Soziales getroffen worden. Pädagogisch-fachlich sind die Betreuungsangebote insgesamt stark von der Personalausstattung geprägt. Hier unterscheiden sich Horte aufgrund ihrer rechtlichen Absicherung deutlich von schulischen Angeboten, die neben schulischem Lehrpersonal und sozialpädagogischen Fachkräften auch teilweise Eltern für die Betreuungstätigkeit gewinnen.[718])

Aufgrund der vorhandenen Nachfrage nach Betreuungsplätzen für Kinder im Schulalter kann von einem geschätzten *Mindestbedarf* von 20 v. H. in den alten Bundesländern ausgegangen werden, der sich allerdings regional bis auf 60 v. H. erhöhen kann. Die Versorgungsquote in den neuen Bundesländern dürfte in etwa dem Bedarf entsprechen,[719]) wobei dieser selbst keine objektivierbare Größe darstellt, sondern bei der Bedarfsermittlung entsprechend den Grundsätzen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) die Wünsche von Kindern und Eltern mit einzubeziehen sind. Neuere Untersuchungen zeigen, daß offensichtlich ein großer Bedarf an den unterschiedlichsten Angeboten besteht, der von den örtlichen Trägern der Jugendhilfe sowie den Schulen ermittelt und aufgegriffen werden kann.[720])

Familien mit Kindern in Schule und Ausbildung erhalten neben der bereits im Zusammenhang des Familienleistungsausgleichs genannten steuerlichen Förderung (Ausbildungsfreibetrag) eine einkommensabhängige Ausbildungsförderung (BAföG) für Schülerinnen und Schüler ab Klasse 10, sofern sie auswärtig untergebracht sind, und für Studentinnen und Studenten, wobei diese Förderung teilweise als Zuschuß und teilweise als zinsloses Darlehen gewährt wird.

Im Zusammenhang sich verändernder Arbeitsmarktstrukturen und der konkreten Entwicklung beruflicher Qualifikationsmerkmale kommt dem lebenslangen Lernen und damit der (beruflichen) Fort- und Weiterbildung bereits heute und absehbar auch in der Zukunft eine wachsende Bedeutung zu. Gerade in den Familien, in denen aufgrund der Notwendigkeit der Kinderbetreuung ein Elternteil – in der Regel die Mutter – die Erwerbstätigkeit zeitweise unterbricht oder stark reduziert, stellt sich häufig die Frage, wie der Anschluß an die Entwicklung in der Arbeitswelt gewährleistet werden kann. Besonders bei den Altersgruppen der 35- bis 55jährigen Männer und Frauen, von denen immerhin 66 v. H. mit Kindern im selben Haushalt leben, stellt sich das Problem der Vereinbarkeit von Fort- und Weiterbildung mit den familialen Aufgaben, wobei hierbei in erster Linie die Frauen betroffen sind. Die Beteiligung von Männern und Frauen dieser Altersgruppen an der beruflichen Weiterbildung war 1995 insgesamt in etwa gleich hoch (13 bis 20 v. H. innerhalb von 3 Jahren nach 1993), wenn man die jeweiligen Erwerbsquoten der Geschlechter zugrunde legt.[721]) Bekanntlich geht aber die Beteiligung der Frauen mit steigender Anzahl der Kinder zurück. Vor allem nehmen Frauen mit Kindern unter 14 Jahren deutlich seltener an Weiterbildung teil als Frauen ohne Kinder im Haushalt.[722]) Ausschlaggebend ist dabei, daß Mütter weit häufiger als Väter die Betreuung der Kinder übernehmen und ihre Erwerbsbeteiligung mit der Zahl der Kinder zurückgeht bzw. eher zu Teilzeitbeschäftigung tendiert.[723]) Daneben werden als Weiterbildungsbarrieren für Frauen mit Kindern das Fehlen ausreichender wohnortnaher Weiterbildungsmöglichkeiten und ein zeitlich familiengerechtes Angebot genannt.[724])

1.2.4 Familien und Wohnungsversorgung/ Wohnumfeld

Eine wichtige Rahmenbedingung des familialen Lebens stellen unbestritten die *Wohnverhältnisse und die Bedingungen des jeweiligen Wohnumfeldes* dar. Sowohl die Familie als Ganzes als auch die einzelnen Familienmitglieder sind in ihrer persönlichen Entfaltung und ihrer langfristigen Entwicklung in vielfältiger Weise auf familiengerechte Wohnungen und ein entsprechendes Wohnumfeld angewiesen. Wohnungen dienen den Familien auf vielfältige Weise zur Haushaltsproduktion, zur Erziehung und Bildung der Kinder, zur Gesunderhaltung und Erholung ihrer Mitglieder sowie zur Befriedigung gemeinsamer und individueller Bedürfnisse der Familienmitglieder. Zum Wohnumfeld gehören die soziale Infrastruktur im Nahbereich sowie die Siedlungs- und Verkehrsstruktur.

Im Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" wurde ausführlich auf den

[717]) Ebd., S. 41f.
[718]) Ebd., S. 10f.
[719]) Ebd.
[720]) Ebd., S. 27; vgl. auch: IES (1996), S. 167.

[721]) BMBF (1996), S. 317.
[722]) Kuwan, H. et al. (1996), S. 159.
[723]) BMFuS (1994), S. 215f.
[724]) IES (1996), S. 266.

Stand und die Entwicklung der Wohnungsversorgung in Deutschland eingegangen. Demzufolge kann insgesamt von einem Nachfrageüberhang nach Wohnungen ausgegangen werden, der sich auch in den kommenden zehn bis fünfzehn Jahren nicht auflösen dürfte.[725]) Die im Zusammenhang mit der Situation von Familien interessanten Befunde werden im folgenden zusammenfassend dargestellt.

Die *Wohnungsversorgung von Familien* läßt sich am ehesten anhand der Merkmale: Größe und Ausstattung der Wohnung, Wohnfläche je Person und Anzahl der Räume beschreiben. Diese Merkmale sind je nach Eigentümerhaushalten und Mieterhaushalten unterschiedlich ausgeprägt und unterscheiden sich zudem deutlich im Ost-West-Vergleich. Auch üben die Formen des Familienstands und des Bildungsniveaus sowie die Einkommenslagen spürbaren Einfluß auf die Wohnsituation aus. Zwar gilt generell, daß die *Größe einer Wohnung* mit der Haushaltsgröße zunimmt, zugleich geht aber die *Wohnfläche je Person* entsprechend zurück. So lebten im September 1993 in Deutschland Ehepaare mit Kindern in relativ großen Wohnungen (98,8 m²), auf jede Person entfielen im Durchschnitt 26,3 m² Wohnfläche, während Einpersonenhaushalte über durchschnittlich 62 m² Wohnfläche verfügen (Statistisches Jahrbuch 1995, 748). Zweipersonenhaushalte verfügen je Person über 41,7 m². Bezogen auf die Ehepaare mit Kindern und die Alleinerziehenden zeigt sich der Zusammenhang von Wohnungsgröße und Wohnfläche je Person getrennt nach alten und neuen Bundesländern und nach Anzahl der Kinder für die Gesamtheit der entsprechenden Eigentümer- und Hauptmieterhaushalte in folgender Weise:

Tabelle 28

Wohnungsgröße und Wohnfläche je Person ausgewählter Haushalte in den alten und neuen Bundesländern (1993)

Haushaltstyp	Alte Bundesländer		Neue Bundesländer	
	Durchschnittliche Wohnfläche (m²)			
	je Wohnung	je Person	je Wohnung	je Person
Ehepaare mit Kindern	104	27	82	22
1 Kind	95	32	74	25
2 Kinder	108	27	85	21
3 Kinder	116	23	96	19
4 und mehr Kinder	119	19	102	16
Alleinerziehende	78	32	64	26
Mütter, 1 Kind	71	35	59	29
Mütter, 2 Kinder	85	28	70	23

Quelle: Statistisches Bundesamt, 1 v.H. Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993, in: BMFSFJ (1997a), S. 167

Differenziert man weiterhin nach *Wohneigentümern und Mieterhaushalten* in freifinanzierten und solchen in öffentlich geförderten Mietwohnungen, so zeigten sich bei der Wohnungszählung 1987 weitere deutliche Unterschiede in der Ausstattung mit Wohnraum unter den verschiedenen Familienhaushalten bzw. zwischen jungen Familien mit kleinen Kindern und jungen Ehepaaren ohne Kinder. Besonders deutlich zeigt sich dies bei den in Abbildung 8 dargestellten Haushalten.

Der *Standard der Wohnungsausstattung* in Deutschland ist hoch. Über drei Viertel aller Wohnungen verfügen über Sammelheizung, Bad oder Dusche und WC. Lediglich 1,8 v.H. aller Wohnungen haben weder Dusche/Bad noch WC, allerdings traf dies 1993 noch auf 7,4 v.H. aller Wohnungen in den neuen Bundesländern zu. Dort finden sich mit 41,6 v.H. auch relativ hohe Anteile von Einzel- und Mehrraumöfen beim Heizsystem. Die durchschnittliche Raumzahl pro Wohnung bewegt sich zwischen 4,4 (alte Bundesländer) und 4,0 Räumen (neue Bundesländer und Berlin-Ost). Inwieweit Familienhaushalte unterschiedliche Wohnungsausstattungen aufweisen, läßt sich lediglich anhand der *Raumzahl je Person* angeben. Während im Schnitt aller Haushalte jede Person in Deutschland 1993 über 1,8 Räume verfügt, können Familien je nach Anzahl der Kinder und der Erwachsenen auf Raumanteile von lediglich 0,9 bis 1,6 je Person zurückgreifen.[726]) Neben der Kinderzahl ist dabei vor allem die Wohnregion (Ost/West, teilweise auch Stadt/Land) und die Art des Hauses bzw. der Wohnung (Eigentum/Mietwohnung) von Bedeutung. Auch verändern sich die Wohnverhältnisse im Zeitablauf mit dem Älterwerden der Kinder. Aus der Perspektive der Kinder mag die *Bedeutung eines eigenen Kinderzimmers* dies illustrieren.[727]) Ein eigenes Zimmer hatten laut der ersten Welle des Familien-Survey des DJI 1988/90 in den alten Bundesländern etwa die Hälfte aller sechsjährigen und etwa zwei Drittel aller 13- bis 14jährigen Kinder. In den neuen Bundesländern traf dies etwa auf ein Drittel bei den sechsjährigen und auf die Hälfte aller 13- bis 14jährigen Schulkinder zu. Im Westen lag dieser Wert in ländlichen Regionen etwas höher als in den Städten, in den neuen Bundesländern war es umgekehrt. Die deutlich beste Versorgung mit Kinderzimmer pro Kind hatten Einzelkinderhaushalte im Westen (1,0 Zimmer/Kind), gefolgt von den Zwei- bzw. Drei und mehr-Kinderhaushalten mit 0,8 Zimmern/Kind und allen Kinderhaushalten im Osten (0,7 Zimmer/Kind bei allen drei Gruppen). Untersucht man die *Kindschaftsverhältnisse*, so findet sich die schlechteste Versorgung bei den Ein-Eltern-Familien mit 0,6 (West) bzw. 0,5 Zimmern (Ost) pro Kind. Die Kinder in den sogenannten Normkindschaftsverhältnissen, d. h. leibliche und ehelich geborene, mit den verheirateten Eltern zusammenlebende Kinder, verfügen im Durchschnitt über 0,8 Zimmer je Kind; sie wohnen im Westen eher in einem (eigenen) Haus als in einer Wohnung und werden nur von den Adoptiv- bzw. Pflegekindern übertroffen. Letztere wohnen in Deutschland von allen Kindern in den größten und

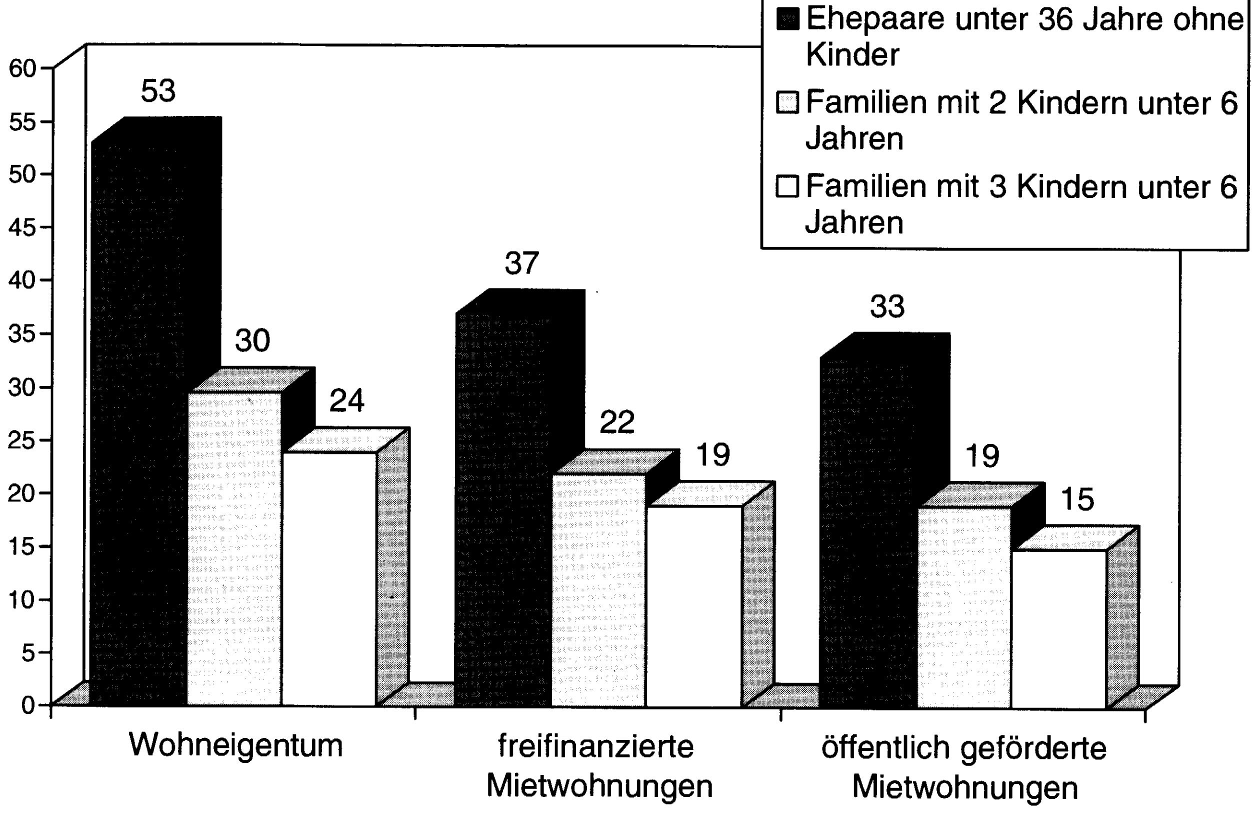
[725]) Vgl. Deutscher Bundestag (1994a), S. 426ff.

[726]) Statistisches Bundesamt (1996a), S. 57ff.

[727]) Vgl. Nauck, B. / Bertram, H. (1995), S. 184f.

Abbildung 8

Wohnfläche je Person (in m²) ausgewählter Haushalte unterschieden nach Eigentum und Mietwohnungen (1987)



Quelle: Statistisches Bundesamt (1991), Fachserie 5, Heft 4, Teil 3; eigene Zusammenstellung aus Tabelle 12.1–3

teuersten Wohnungen bzw. in den alten Bundesländern zumeist in einem Einfamilienhaus, was möglicherweise an den Auswahlkriterien liegt, nach denen Adoptiv- und Pflegeeltern ausgesucht werden. Die Lebensform der Eltern hat insgesamt einen erheblichen Einfluß auf den Wohnkontext, in dem ihre Kinder aufwachsen.[728])

Die *Wohneigentumsquote der Familien* mit Kindern sowie der Alleinerziehenden ist an anderer Stelle bereits dargestellt (vgl. Tabelle 24). Sie steigt gewöhnlich mit der Familiengröße, d. h. vor allem bei den Ehepaaren mit zwei, drei und mehr Kindern liegt sie über dem Durchschnitt aller Haushalte und erreicht nahezu 50 v. H., während alleinerziehende Mütter lediglich zu 10 bis 14 v. H. Wohneigentum besitzen. Dabei sind nach wie vor jeweils deutlich geringere Anteile in den neuen Bundesländern feststellbar. Offensichtlich gibt es einen *lebenszyklus-typischen Verlauf* bei den Familien: der größere Teil der Ehepaare lebt bei der Familiengründung bzw. in den ersten Jahren des Familienaufbaues in einer eher städtischen Mietwohnung und wechselt dann mit Vergrößerung der Familie und dem Älterwerden der Kinder bevorzugt in eine ländliche Umgebung in ein eigenes oder gemietetes Haus. Dieser Verlauf ist in den alten Bundesländern allerdings stärker ausgeprägt als in den neuen. Einkindfamilien bevorzugen hingegen Stadtwohnungen und weniger das (eigene) Haus. Da fast die Hälfte aller Kinderhaushalte nur ein Kind hat und auch Mietwohnungen in ländlichen Gebieten von Familien bewohnt werden, wohnt immerhin nahezu die Hälfte aller Kinder in Etagenwohnungen, das sind nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes ca. 6,23 Millionen.[729])

Daneben übt der *Bildungsgrad der Eltern* einen Einfluß auf die Wohnsituation der Familien aus. Vereinfacht gesprochen zeigt sich ein direkter Zusammenhang zwischen Bildungsniveau der Mutter, Anzahl der Kinder und Wohnkontext. Hat ein Einzelkind eine Mutter mit Abitur, so lebt es überdurchschnittlich häufig in einer (städtischen) Wohnung (62,6 v. H.). Mit steigender Kinderzahl wechseln höher gebildete Eltern eher in ein (eigenes) Haus, z. B. leben bei drei und mehr Kindern 75,9 v. H. dieser Familien in einem Haus. Schwächer ausgebildet findet sich dieser Zusammenhang auch bei Familien, in denen die Mutter einen Haupt- oder Realschulabschluß hat. Allerdings gilt dies nur in den alten Bundesländern, in Ostdeutschland sind aufgrund einer anderen Wohnungsstruktur und der geringeren Eigentums-

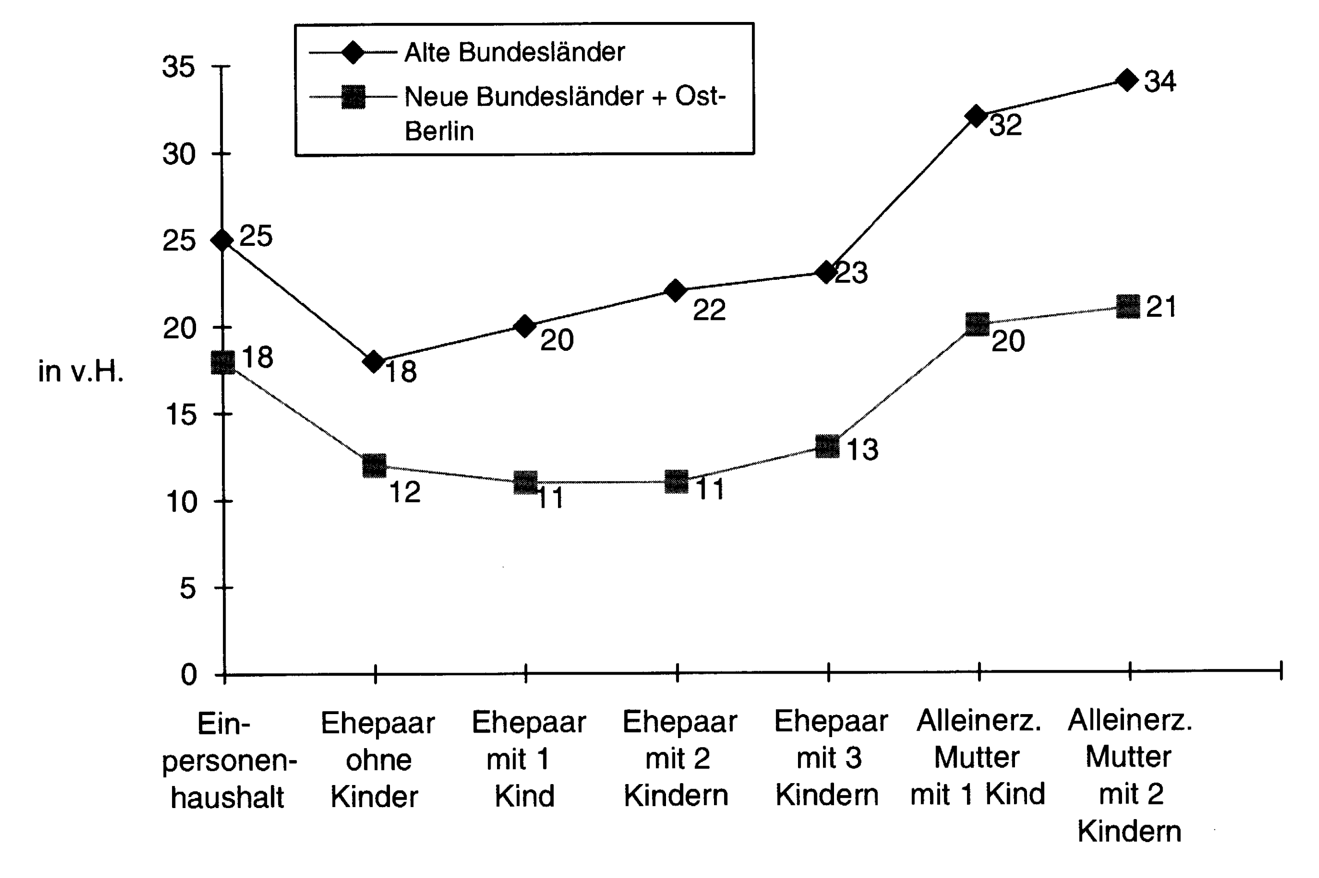
[728]) Vgl. ebd., S. 190f.

[729]) Vgl. Familie&Co 6/97.



Abbildung 9

Monatliche Mietausgaben in v. H. des Nettoeinkommens verschiedener Haushaltsgruppen (1993)



Quelle: Statistisches Bundesamt (1996a)

quote diese Tendenzen nur schwach ausgebildet. Das *verfügbare Einkommen*, das weitgehend von der beruflichen Position und damit ebenfalls vom Bildungsniveau der Eltern bestimmt wird, beeinflußt die Wohnsituation allgemein dergestalt, daß mit steigendem Einkommen der Anteil der Erwachsenen und Kinder, die in einem Haus wohnen, wächst, während bei niedrigen Einkommen die (gemietete) Wohnung den allgemeinen Standard bildet. Besonders ausgeprägt zeigt sich dies bei den Selbständigen und Vermögenden in den alten Bundesländern, die überwiegend (ca. 70 v. H.) im Einfamilienhaus leben.

Zusammenfassend kommt der Fünfte Familienbericht trotz vieler feststellbarer Verbesserungen bei der Wohnungsversorgung in den letzten Jahrzehnten zu dem Ergebnis, daß vor allem einkommensschwache Haushalte mit fünf und mehr Personen, einkommensschwache junge Familien und Alleinerziehende als unterversorgte Problemgruppen bei der Wohnungsversorgung anzusehen sind.[730]) Als Gründe werden die durchschnittlichen Mietbelastungen bei den Familien mit niedrigen Einkommen, das Ungleichgewicht auf dem Wohnungsmarkt durch die starke Zunahme der Haushalte in den letzten Jahren und die geringe Wohneigentumsquote vor allem in den neuen Bundesländern angeführt.[731]) Die Mietkosten und vor allem die Mietnebenkosten sind in den 80er und zu Beginn der 90er Jahre überdurchschnittlich gestiegen. Die durchschnittliche Mietbelastung der Haushalte liegt bei 19 v. H. des verfügbaren Einkommens, Alleinerziehende müssen aber bereits fast 30 v. H. ihres Einkommens für die Miete aufbringen; bei niedrigen Einkommen kann dieser Prozentsatz bis auf 35 bis 40 v. H. steigen.[732]) 1993 lag die durchschnittliche Miete in den neuen Ländern einschließlich Ost-Berlin mit 5,58 DM je m^2 noch deutlich unter dem Mietzins in den alten Bundesländern (9,53 DM je m^2), bei allerdings niedrigerem Ausstattungsstandard. Entsprechend betrug die Mietbelastung der ostdeutschen Haushalte in etwa zwei Drittel der westdeutschen Haushalte.

Zum Zwecke der Milderung der Mietbelastung dient das Wohngeld. Die größte Gruppe der Wohngeldbezieher stellen nach wie vor die Einpersonenhaushalte und nicht die Familienhaushalte. Der *Wohngeldbezug von Familien* stellte sich im Jahr 1996 wie folgt dar.[733]) In den alten Bundesländern bezogen ca. 375 000 Haushalte mit insgesamt 830 000 darin lebenden Kindern ein einkommensabhängiges Wohngeld

[730]) BMFuS (1994), S. 136.

[731]) Ebd.

[732]) Wingen, M. (1997), S. 247.

[733]) Vgl. im folgenden: Deutscher Bundestag (1998b), S. 35ff.

(sogenanntes Tabellenwohngeld). Bei etwas mehr als einem Viertel der Haushalte handelt es sich dabei um Alleinerziehende mit ihren Kindern. Vergleichbare Zahlen für die neuen Bundesländer liegen nicht vor. Dort läßt sich gegenüber 1992 allerdings ein deutlicher Rückgang aller Haushalte mit Tabellenwohngeldbezug von knapp 2 Millionen auf 540 358 im Jahr 1996 bei gleichzeitig veränderter sozialer Zusammensetzung der Empfänger feststellen. Hervorzuheben ist der in den neuen Bundesländern stark gewachsene Anteil der Arbeitslosenhaushalte, die Tabellenwohngeld beziehen.[734]) Nach dem Bezug von Tabellenwohngeld reduzierte sich die Mietbelastung dieser Wohngeldempfängerhaushalte im Westen in etwa gleichmäßig um ein Viertel, im Osten um ein Drittel.

Empfängern von Sozialhilfe bzw. von Kriegsopferfürsorge steht ein sogenanntes pauschaliertes Wohngeld zu, welches 1996 in den alten Bundesländern rund 1,12 Millionen Haushalte, d. h. 54 v. H. aller wohngeldbeziehenden Haushalte erhielten.[735]) Die hierfür aufgewendeten Mittel machten dabei zwei Drittel aller Wohngeldausgaben im Westen aus. In den neuen Bundesländern erhielten im selben Jahr 87 520 Haushalte das pauschalierte Wohngeld, das waren lediglich 14 v. H. aller dort wohngeldbeziehenden Haushalte (627 878). Die Anteile der Familienhaushalte sind beim pauschalierten Wohngeld nicht gesondert ausgewiesen, allerdings läßt die gewachsene Zahl der sozialhilfebeziehenden Kinder und Jugendlichen einen hohen Anteil wohngeldempfangender Familien (vor allem bei Alleinerziehenden) vermuten.

Die steuerliche *Förderung des Wohneigentums* wurde mit dem Eigenheimzulagengesetz zum 1. Januar 1996 neu geregelt und beinhaltet neben einer festen achtjährigen Grundförderung (nach Neubau / Altbau unterschiedlich 5 000 / 2 500 DM) eine feste Kinderzulage je minderjährigem Kind in Höhe von 1 500 DM für die gleiche Dauer. Speziell die sog. Schwellenhaushalte mit mittleren Einkommen sollen von dieser progressionsunabhängigen Förderung profitieren, und auch Haushalte ohne festes Einkommen bzw. mit geringer Einkommensteuerschuld werden gegenüber der alten Förderung bessergestellt. Die Einkommensgrenzen liegen bei 120 000 / 240 000 DM bei Ledigen / Verheirateten. Inwieweit die neue Regelung geeignet ist, die insgesamt niedrige Eigentumsquote in Deutschland langfristig zu erhöhen, wird die Entwicklung in den kommenden Jahren zeigen. Entscheidender Faktor wird hier neben der Einkommensentwicklung der Familien die Entwicklung bei den Baukosten und den Grundstückskosten sein. Letztes betrifft vor allem die Baulandausweisung und die Möglichkeiten der Begrenzung von Grundstücksspekulation. Familienfreundliches und preiswertes Bauen wurde in den letzten Jahren verstärkt entwickelt und von verschiedenen Bauträgern, Finanzinstituten (Bausparkassen, Banken) bzw. Architekten angeboten. Dies kommt jedoch nur dann zum Tragen, wenn parallel die Kosten der Grundstücke nicht weiter wachsen. Die *Förderung* nach den Maßgaben *des sozialen Wohnungsbaues* geht zu zwei Dritteln in den Mietwohnungsbau und zu einem Dritteln in den Eigenheimbau. Zuständig sind die Länder, die die Mittel gemäß sozialer Dringlichkeit nach drei unterschiedlichen Förderwegen vergeben. Gefördert werden einkommensabhängig standardisierte Wohnungsgrößen für Eigenheime (bis 130 m^2), Eigenheime mit Einliegerwohnung (bis 200 m^2) und Eigentumswohnungen (bis 120 m^2), die allerdings von den Ländern jeweils über- oder unterschritten werden können. Dabei handelt es sich um zinslose öffentliche Baudarlehen sowie nicht rückzahlbare Zuschüsse zur Minderung laufender Belastungen.

Familiengerechtes Wohnen erschöpft sich keineswegs in preiswertem Wohnraum oder in der Ausweisung von Bauland für Familien noch in der steuerlichen Förderung der Eigentumsbildung bzw. dem Wohngeld als Transferleistung für Einkommensschwache. Mit familienfreundlichem Wohnen sind auch bauliche, gestalterische und infrastrukturelle Gegebenheiten verbunden, die im folgenden nur angedeutet werden können.[736]) Wohnung und Wohnumfeld sind dann familiengerecht, wenn sie die Familien bei ihren vielfältigen Leistungen unterstützen, wenn die räumlichen Kontakt- und Hilfenetze zwischen verschiedenen Haushalten der Familien und in den Nachbarschaften gestärkt werden und wenn sich im Familienzyklus wandelnde Ansprüche an die Wohnung ohne Umzug befriedigt werden können. Letzteres wird durch möglichst nutzungsneutrale und flexible Raumgestaltung bis hin zur Teilungsmöglichkeit, weitgehende Barrierefreiheit, Wohnküche und/oder Raum für gemeinsame Aktivitäten der Familienmitglieder ermöglicht. Die Wohnungsumgebung, d. h. Straße, Viertel, Stadtteil und die dort im Nahbereich vorhandenen familien- und kindbezogenen Infrastruktureinrichtungen (Spielmöglichkeiten, Grünflächen, Kinderbetreuungseinrichtungen, Schulen, Jugend- und Sozialeinrichtungen) sind ein besonderer Gradmesser für Familiengerechtigkeit. Hinzu kommen Treffpunkte für Familien und Senioren, wenn das Zusammenleben verschiedener Generationen gefördert werden soll. Eine möglichst hohe Verkehrssicherheit und die ausreichende Versorgung mit den Einkaufsmöglichkeiten für den täglichen Bedarf runden die Anforderungen an familiengerechtes Wohnen ab.

Die *zukünftige Entwicklung im Bereich des Wohnens* und damit auch der Familienhaushalte wird von der demographischen Entwicklung beeinflußt. Im Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" wurde der Prozeß der Alterungsdynamik nach Siedlungstypen differenziert dargestellt.[737]) Für das Jahr 2030 wird eine allgemeine Zunahme der älteren Generation auf etwa ein Drittel der Gesamtbevölkerung mit regionalen Schwerpunkten in den Kernstädten der alten Bundesländer samt kernstädtischem Umland (33 bis 39 v. H.) erwartet. In den neuen Bundesländern wird der Anteil der über 60jährigen auf ca. 28 bis 30 v. H. anwachsen. Damit verknüpft sind nach heutigem Wissensstand

[734]) Ebd., S. 43.
[735]) Ebd., S. 47 ff.
[736]) Vgl. ausführlich: IES (1996), S. 79-127.
[737]) Deutscher Bundestag (1994a), S. 435 ff.

die Zunahme der Ein- und Zweipersonenhaushalte und die Zunahme der Wohnfläche je Person. Vor allem in den Kernstädten des Westens und in ihrem unmittelbaren Umland besteht somit bei weiterem Anwachsen auch der jüngeren Singlehaushalte die Gefahr, daß Familien mit minderjährigen Kindern zur Randerscheinung werden. Bereits kurz nach der Jahrtausendwende rechnet der Deutsche Städtetag mit einer weiteren Veränderung der Bevölkerungsstruktur in den Städten aufgrund einer Abwanderung der jungen Familien aufs Land, des wahrscheinlichen Rückganges der absoluten Geburtenzahlen und der steigenden Lebenserwartung. Beispielsweise leben in Heidelberg schon heute in 82 v.H. aller Haushalte keine Kinder unter 18 Jahren,[738]) was insbesondere auf die Kostenentwicklung bei Mieten und Wohneigentum und die Wohnungsstruktur in den Städten zurückzuführen ist. Hinzu kommen die im Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" bereits angesprochenen siedlungsstrukturellen Veränderungen und der soziale Wandel,[739]) wie sie im Bericht der Kommission „Zukunft Stadt 2000" [740]) angesprochen wurden. Kinder- und familienfreundliche Wohnformen und familiengerechte Wohnumfeldbedingungen werden demzufolge in den Kernstädten immer wichtiger werden, wenn die dort beschriebenen Tendenzen und die damit verbundenen Gefahren abgemildert werden sollen.

1.2.5 Familie und Arbeitswelt

Vielfältige Bezüge ergeben sich bei dem Thema Familie und Arbeitswelt. Die Bedeutung der Familie für die Entstehung und den zukünftigen Fortbestand der Arbeitsvermögen wurde bereits an anderer Stelle unter dem Stichwort „Bildung des Humankapitals" angesprochen. In der Familie werden ähnlich wie in den Institutionen des Bildungswesens und diesen zeitlich vorgelagert die wesentlichen Daseinskompetenzen ausgebildet, ohne die eine spätere Integration in das System der Erwerbsarbeit nicht oder nur eingeschränkt möglich ist. Umgekehrt ist die Familie auf die Arbeitswelt und die dort erzielbaren Einkommen angewiesen, und dies um so mehr als sie die Verantwortung für das Aufwachsen minderjähriger Kinder übernimmt.

Die *Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit* ist in der familienpolitischen Diskussion der letzten Jahrzehnte ein Dauerthema geworden, und dies ist nicht zuletzt Ausdruck sich verändernder Werte und Einstellungsmuster insbesondere von Frauen,[741]) aber auch von Männern.[742]) Die Fakten sind in vielfältiger Weise bereits wissenschaftlich beleuchtet worden und auch bereits im Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" dargestellt worden.[743]) Als wichtigste Ergebnisse können zusammenfassend genannt werden:

[738]) Tageszeitung vom 6. Juni 1997.
[739]) Deutscher Bundestag (1994a), S. 468f.
[740]) BMBau (1993).
[741]) Vgl. zuletzt Seidenspinner, G. et al. (1996).
[742]) Vgl. Schnack, D. / Gesterkamp, Th. (1996).
[743]) Deutscher Bundestag (1994a), S. 137ff.

Alte Bundesländer:
- Ein späteres Eintreten in das Erwerbsleben von Männern und Frauen aufgrund längerer Ausbildungszeiten.
- Eine starke Zunahme der Erwerbsquote von Frauen in den letzten zwei Jahrzehnten, darunter auch die der Mütter mit Kindern im Schulalter.
- Ein Rückgang der Erwerbsquote der Frauen mit wachsender Kinderzahl und andererseits eine Zunahme mit dem Alter des jüngsten Kindes.
- Die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung und der geringfügigen Beschäftigungen von Frauen.

Neue Bundesländer:
- Eine starke Ausweitung der Vollzeitbeschäftigung von Frauen und auch von Müttern in der DDR.
- Ein erheblicher Rückgang der Erwerbsbeteiligung von Frauen mit insbesondere kleinen Kindern nach 1990 aufgrund deutlich gestiegener Arbeitslosigkeit bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Erwerbsorientierung (d. h. Erwerbslosen-Status).
- Eine Zunahme der Nichterwerbstätigkeit lediglich bei Müttern mit Kindern unter drei Jahren (d. h. in der Regel von Frauen im Erziehungsurlaub).

Quelle: BMFSFJ (1997a), S. 109–123; eigene Zusammenfassung

Wie die aktuellen Zahlen des Mikrozensus[744]) von 1996 ausweisen, betreffen die familialen Arrangements in bezug auf Erwerbstätigkeit nach wie vor in erster Linie die Frauen. So verzichten auf Erwerbstätigkeit vor allem Frauen mit drei und mehr Kindern in den alten Bundesländern (54,3 v. H.). Auch sind für das gesamte Bundesgebiet betrachtet verheiratete Frauen mit Kindern weniger in den Arbeitsmarkt integriert als alleinstehende Frauen, die zumindest bis zum einschließlich zweiten Kind zu über 60 v. H. einer überwiegend Vollzeit-Erwerbstätigkeit nachgehen. In den neuen Ländern ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Kindern generell stärker ausgeprägt und auch eher auf Vollzeitbeschäftigung ausgerichtet. Selbst bei Frauen mit drei und mehr Kindern beträgt der Anteil der Nichterwerbspersonen dort lediglich 16,3 v. H. Allerdings waren 1996 über ein Viertel der ostdeutschen Frauen (25,8 v. H.) mit drei und mehr Kindern arbeitslos.

Bei den *Frauen ohne Kinder* zeigt sich ein eindeutiger Alterseffekt. Von den 25- bis 44jährigen Frauen waren 1996 unabhängig von Familienstand und Region nahezu 9/10 erwerbsorientiert, d. h. entweder erwerbstätig oder erwerbslos, aber arbeitssuchend. Erwerbstätige Frauen dieser Altersgruppen sind überwiegend (59 bis 67 v. H.) vollzeitbeschäftigt, d. h. mit 36 und mehr Stunden pro Woche. Hingegen zeichnen sich die Frauen in den Altersgruppen von 45 bis 64 Jahren durch eine deutlich geringere Erwerbsorientierung aus. Mit 49,4 v. H. war nur knapp die Hälfte entweder erwerbstätig oder arbeitssuchend, und nur ein Viertel der Frauen dieser Alters-

[744]) Vgl. BMFSFJ (1997a), S. 118.

gruppen war vollzeitbeschäftigt. Lediglich alleinstehende Frauen (55,7 v. H.) und die Frauen in den neuen Bundesländern (55 v. H.) dieser Altersgruppen weisen leicht höhere Erwerbsorientierungen auf. Diese Unterschiede zwischen den Altersgruppen dürften in erster Linie auf die verschiedenen Leitbilder der Frauen (und Männer) bezüglich der eigenen Erwerbstätigkeit zurückzuführen sein. Hinzu kommen Arbeitsmarktprobleme insbesondere in den neuen Bundesländern, die bei einigen Frauen dieser Altersgruppen zu einem Resignationseffekt und damit zu einem Rückzug vom Arbeitsmarkt geführt haben dürfte.

Bei der Erwerbssorientierung von *Männern mit Kindern* gibt es hingegen kaum Unterschiede in bezug auf Anzahl und Alter der Kinder, alte und neue Bundesländer oder Erwerbsstatus der Ehefrau. Unabhängig vom Alter ihrer minderjährigen Kinder waren 1996 in Deutschland 81 bis 83 v. H. aller Väter ganztags erwerbstätig. Die relative Stärke der Einkommensposition von Vätern wird auch anhand der Erwerbsbeteiligung bei zusammenlebenden Ehepaaren deutlich. Je jünger die Kinder in diesen Haushalten sind, um so seltener sind beide Elternteile erwerbstätig. Erst wenn das jüngste minderjährige Kind mindestens sechs Jahre alt war, waren in 57,3 (West) bzw. in 73,8 (Ost) v. H. Fällen beide Ehepartner erwerbstätig. Auch hierbei macht sich die stärkere Erwerbsneigung und -beteiligung der ostdeutschen Frauen bemerkbar. Immerhin waren dort in fast jeder dritten Ehe mit jüngstem Kind unter drei Jahren beide Elternteile erwerbstätig (vgl. Tabelle 29). Generell läßt sich die Erwerbsbeteiligung von ehelichen Familienhaushalten im Familienzyklus folgendermaßen charakterisieren: in der Phase der Familiengründung bzw. der Kleinkinderbetreuung dominiert die männliche „Versorgerehe", die dann im Lebenszyklus zunehmend von einer „Zuverdienerin-Ehe" abgelöst wird, und auch ein Anspruch von Frauen auf ökonomische Unabhängkeit im Sinne einer „Selbstverdiener-Position" ist zunehmend feststellbar. Dabei nimmt wie bereits in Tabelle 21 dargestellt (siehe 1.2.1) die Höhe des Anteils, den die Ehefrau zum Netto-Familieneinkommen beisteuert, zwar zu, erreicht jedoch in den alten Bundesländern lediglich bis zu einem Fünftel und in den neuen Bundesländern bis zu zwei Fünftel des gesamten Familieneinkommens. Die Struktur des Arbeitsmarktes begünstigt allem Anschein nach eine sich abzeichnende Aufteilung in männliche „Breadwinner"- und weibliche „Zubrot-Karrieren" zumindest für diejenigen Haushalte, die sich der Erziehung und Versorgung minderjähriger Kinder widmen. Die Prinzipien moderner Industriegesellschaften, die Freiheit und Gleichheit unabhängig von Stand oder Geschlecht voraussetzen, scheinen für den Bereich der familialen Arbeitsteilung nur eingeschränkt zu gelten, so daß einige Autoren von einer geschlechtsspezifischen „Halbierung der Moderne" [745]) sprechen.

Der oben dargestellte Zusammenhang und die Präferenz jüngerer Frauen, ihre Erwerbstätigkeit mit Familienleben zu verbinden, sind möglicherweise eine Erklärung für die Zunahme der Ein-Kind-Familien.

[745]) Beck, U. (1986), S. 179.

Tabelle 29

Erwerbsbeteiligung der beiden Ehepartner bei zusammenlebenden Ehepaaren (Mann unter 65 Jahre) nach Alter des jüngsten Kindes (1996)

Jüngstes Kind … Jahre alt	Erwerbsbeteiligung bei zusammenlebenden Ehepaaren			
	beide Partner erwerbstätig	nur Ehemann erwerbstätig	nur Ehefrau erwerbstätig	kein Partner erwerbstätig
Alte Bundesländer				
unter 3	23,5	67,1	1,9	7,6
3 bis 5	43,3	49,0	2,6	5,1
6 bis 17	57,3	33,6	4,1	5,1
18 u. mehr	45,3	30,9	7,3	16,5
zusammen	**45,7**	**41,8**	**4,2**	**8,2**
Neue Bundesländer				
unter 3	31,4	56,5	–	8,6
3 bis 5	64,6	25,7	4,6	5,1
6 bis 17	73,8	16,6	6,1	3,5
18 u. mehr	55,0	18,1	11,6	15,3
zusammen	**65,4**	**20,6**	**7,1**	**6,9**

Quelle: Statistisches Bundesamt, Mikrozenus, in: BMFSFJ (1997 a), S. 121; eigene Zusammenstellung

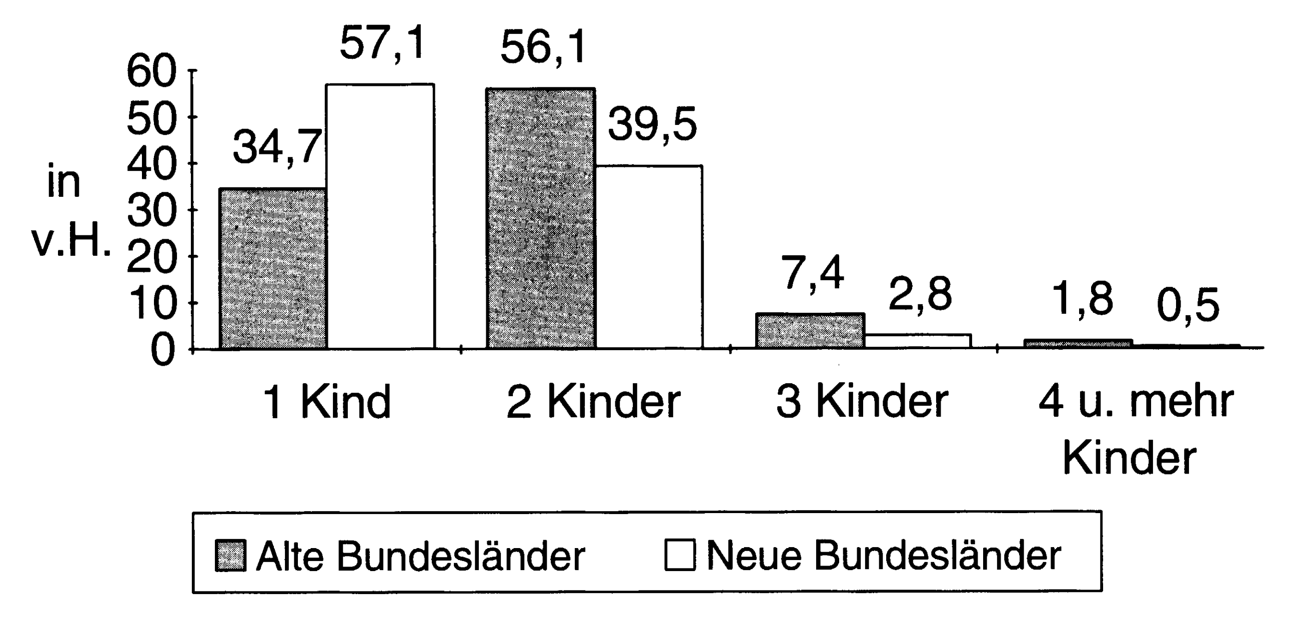
In ihr lassen sich nach Auffassung der Frauen diese Ansprüche noch am ehesten erfüllen, obwohl die Statistik nur geringe Unterschiede zu der Erwerbsbeteiligung von Frauen mit zwei Kindern ausweist. Studienergebnisse zum *Kinderwunsch von Frauen* zeigen deutlich, daß erwerbstätige Frauen mit Kindern überproportional häufig keine (weiteren) Kinder haben wollen. Nahezu drei Viertel aller erwerbstätigen oder arbeitslosen Frauen mit einem Kind und über neun Zehntel derer mit zwei Kindern möchten keine weiteren Kinder mehr haben.[746]) Besonders in den neuen Bundesländern ist der Wunsch erwerbstätiger Frauen nach nur einem Kind stark ausgeprägt. Die entsprechenden Werte für die Männer zeigen, daß bei einem ingesamt etwas höher ausgeprägten Kinderwunsch die Unterschiede zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen sowie zwischen alten und neuen Bundesländern in ähnlicher Weise bestehen.

Insgesamt beträgt die durchschnittlich gewünschte Kinderzahl bei den erwerbstätigen Frauen in den alten Bundesländern 1,77 und in den neuen Bundesländern 1,47. Kinderlos bleiben wollen in den alten 28,6 v. H. und in den neuen Bundesländern 19 v. H. aller erwerbstätigen Frauen.

[746]) Roloff, J. (1995), S. 84.

Abbildung 10

Kinderwünschende erwerbstätige Frauen nach Zahl der gewünschten Kinder



Quelle: Roloff (1995), S. 85

Neuere Untersuchungen zeigen, daß nicht nur der Kinderwunsch und seine Höhe von der Frage der Erwerbstätigkeit beeinflußt wird, sondern auch die Zufriedenheit mit dem ausgeübten Beruf bei Frauen mit Kindern größer ist als bei kinderlosen Frauen. Bei den Männern zeigen sich hingegen keine Unterschiede zwischen Vätern und kinderlosen Männern.[747])

Bei der *praktischen Umsetzung der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit* finden sich bei jungen Ehepaaren verschiedene Modelle, wobei folgende Entwicklungen dominieren. Zum einen unterbrechen Frauen mit dem Übergang zur Elternschaft ihre Berufstätigkeit zugunsten der Kinderbetreuung (Erziehungsurlaub), während ihre Männer in der Regel voll berufstätig bleiben. Weniger als ein Prozent der Väter nehmen den Rechtsanspruch auf Erziehungsurlaub wahr. Je nach der zeitlichen Länge kann sodann zwischen „Berufsunterbrecherinnen" und „Berufsrückkehrerinnen", die zumeist nach Ablauf des Erziehungsurlaubes ihre Berufstätigkeit – häufig als Teilzeitarbeit – wieder aufnehmen, unterschieden werden. Zumeist planen auch Berufsunterbrecherinnen eine Rückkehr ins Erwerbsleben nach dem sogenannten Drei-Phasen-Modell. Beide Optionen werden in etwa gleich starkem Maße von den betreffenden Frauen präferiert. Hingegen sind nur wenige Frauen mit Kindern konstant berufstätig, und diese sind nahezu alle teilzeitbeschäftigt. Sehr viel häufiger findet sich die dauerhafte Nichtberufstätigkeit bei Frauen mit zwei und mehr Kindern mit nahezu 25 v. H., wobei auch diese Gruppe zum überwiegenden Teil eine spätere Wiederaufnahme der Berufstätigkeit zumindest als Teilzeitbeschäftigte vorsieht.[748])

Max Wingen unterscheidet beim Vereinbarkeitsthema zwischen dem simultanen (= Erwerbstätigkeit und Kleinkindbetreuung gleichzeitig) und dem sukzessiven (= Erwerbsphase / Familienphase / Erwerbsphase zeitlich aufeinanderfolgend) Verhaltensmuster und beschreibt die diesbezüglichen Rahmenbedingungen zu ihrer familienadäquaten Umsetzung.[749]) Dabei geraten vor allem die Regelungen zum Erziehungsurlaub bzw. zum Erziehungsgeld, zur beruflichen Fort- und Weiterbildung, zu den Wiedereinstiegshilfen sowie die gesetzlichen bzw. tarifvertraglichen Regelungen zur Teilzeitbeschäftigung und ihrer sozialen Absicherung ins Blickfeld der Betrachtung. Darüber hinaus sind die individuellen Bewußtseinslagen von Frauen und Männern und die gesellschaftliche Akzeptanz – besonders innerhalb der Arbeitswelt – bezüglich der Bedeutung von Familienarbeit zu beachten. Im Zusammenhang des simultanen Verhaltensmusters, d. h. dem gleichzeitigen Nebeneinander von Familien- und Erwerbstätigkeit erhält die bereits dargestellte außerhäusliche Betreuung von Kleinkindern und jüngeren Schulkindern eine herausgehobene familienpolitische Bedeutung. Gerade alleinerziehende Frauen sind häufig auf ein eigenständiges Einkommen aus Erwerbsarbeit angewiesen und benötigen bei der Kinderbetreuung zuverlässige Rahmenbedingungen. Aber auch viele Paarhaushalte mit Kleinkindern sind auf mehr als ein Einkommen angewiesen und entscheiden sich deshalb für das simultane Verhaltensmuster.

Wie schon im Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" dargestellt, zeichnet sich eine neuere Entwicklung beim Vereinbarkeitsthema ab: immer mehr Menschen werden älter, damit nimmt das Risiko einer Pflegebedürftigkeit zu, und

[747]) LBS-Familien-Studie 2/97.
[748]) Vgl. Schneewind, K.A. et al. (1994), S. 50ff.
[749]) Wingen, M. (1997), S. 135ff.

die demographische Entwicklung läßt einen weiteren Anstieg in der Zukunft wahrscheinlich werden. Ein Großteil der Pflege wird von nahen Angehörigen, häufig von Töchtern und Schwiegertöchtern, aber auch von Ehepartnern geleistet. Die *Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Pflege* rückt damit sozialpolitisch stärker ins Blickfeld.[750]) Die Erwerbsbeteiligung von Hilfe- und Pflegepersonen, die zwischen 16 und 64 Jahre alt sind und einen älteren Menschen über 65 Jahren versorgen, liegt bei 45 v. H. In absoluten Zahlen gerechnet sind dies zu Beginn der 90er Jahre ca. 380000 Personen, davon etwa 311 600 Frauen und 68 400 Männer, die beide Anforderungen miteinander verbinden müssen. Während berufstätige Männer die Hilfe- bzw. Pflegeleistung in der Regel parallel zu einer Vollzeitbeschäftigung erbringen, arbeiten etwa 83 800 Frauen in Teilzeit- und etwa 61 700 in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. 166 100 Frauen gehen gleichzeitig einer Vollzeitbeschäftigung nach. Unterscheidet man nach Altersgruppen, so zeigt sich, daß die Doppel- und Dreifachbelastung (Erwerbstätigkeit, Pflege und Unterstützung eigener Kinder) bei der Altersgruppe der 40- bis 49jährigen Pflegenden am stärksten ist. Nahezu zwei Drittel dieser Altersgruppe sind erwerbstätig, bei den 50- bis 59jährigen sind es immerhin noch 45 v. H., während 60- bis 64jährige Pflegepersonen zu 93,6 v. H. nicht (mehr) erwerbstätig sind.[751]) Die Übernahme von Hilfe- und Pflegeverpflichtungen hatte für etwa ein Drittel der Frauen und für 15 v. H. der Männer, die Hilfe und Pflege leisten, einschneidende Konsequenzen für ihr Erwerbsleben. Entsprechend des Schweregrades des Hilfe- und Pflegebedarfs wurde der Umfang der Erwerbstätigkeit entweder eingeschränkt, oder sie wurde gänzlich aufgegeben. Andererseits haben Untersuchungen gezeigt, daß pflegende Töchter mit ihrer Pflegetätigkeit dann besser zurechtkommen, wenn sie wenigstens einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen können. Da die Erwerbsneigung der heute jüngeren Frauen deutlich stärker ausgeprägt ist als bei den 45- bis 64jährigen Frauen, wird sich die Frage der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Pflege in Zukunft in stärkerem Maße stellen als heute.

Betrachtet man alle Fälle von Hilfe- und Pflegebedarf in privaten Haushalten, dann zeigt sich, daß heute ungefähr die Hälfte aller hilfe- und pflegeleistenden Personen zwischen 45 und 64 Jahre alt ist.[752]) Zukünftig wird sich das Alter der Pflegenden aufgrund des später einsetzenden Pflegebedarfs tendenziell nach oben verschieben, was dann vor allem im Rahmen der Partnerpflege andere Probleme mit sich bringen dürfte. Bei einem nicht unbeträchtlichen Teil handelt es sich bei den heute 45- bis 64jährigen Pflegenden um Frauen, die entweder den Lebenspartner oder ein Eltern- bzw. Schwiegerelternteil versorgen und außerdem familiale Verpflichtungen gegenüber (noch) minderjährigen Kindern haben. Die Situation dieser bereits im Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" mit dem Begriff der „Sandwich"-Generation bezeichneten Frauen ist bislang kaum erforscht, noch liegen exakte Zahlen zum Umfang dieser Gruppe vor. Sie dürfte aber im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel größer werden, da sowohl die später einsetzende Familiengründung als auch die Zunahme der älteren Generationen die Kombination von Hilfe- und Pflegeleistung mit der Verantwortung für eigene Kinder wahrscheinlicher werden läßt. Auf diese Entwicklung wird an anderer Stelle (siehe 2.1.4) näher eingegangen.

Die *familienfreundliche Gestaltung der Arbeitswelt* wird zukünftig angesichts der demographischen Entwicklung zu einem Kernbereich der Infrastruktur für Familien. Sie ist auch aus Kostengründen (Ausbildung, berufliche Plazierung von Frauen) für die Unternehmen zunehmend ökonomisch geboten. Spätestens wenn mit dem zu erwartenden Rückgang des Erwerbspersonenpotentials aufgrund der allgemeinen Bevölkerungsentwicklung eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen erfolgen sollte, wird sich zeigen, ob die „öffentliche Rücksichtnahme auf die eigenständige und gesellschaftsoffene Familie"[753]) auch die Arbeitswelt umfaßt. Entsprechende Konzepte und Vorschläge für die Gestaltung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen und -formen liegen bereits heute vor.[754]) In gleichem Maße, wie Frauen die Teilhabe am Erwerbsprozeß für sich reklamieren und familienfreundliche Regelungen in der Arbeitswelt einfordern, sollte allerdings auch den Männern die Möglichkeit zur gleichberechtigten Mitwirkung bei der Familientätigkeit eröffnet werden. Dieser Bereich wurde bislang eher vernachlässigt, wenn man von der gesetzlichen Möglichkeit zur Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubes absieht. Die Forderung nach einer familiengerechten Arbeitswelt richtet sich also gleichermaßen an den Gesetzgeber, Betriebe, Verwaltungen, Tarifpartner und an die Eltern selbst und umfaßt sowohl politische, rechtliche, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen als auch Veränderungen in den Einstellungen der beteiligten Akteure. Zusammengefaßt lauten die *Leitkriterien eines familienpolitisch wirksamen Unternehmenskonzeptes* folgendermaßen:

Es geht um

- die Gestaltung von Rahmenbedingungen (z. B. Kinderbetreuung, Werkswohnungen) für eine partnerschaftliche Aufgabenteilung in Familie und Beruf,
- eine größere Wahlfreiheit hinsichtlich der Vereinbarkeit von und des Wechsels zwischen Familien- und Erwerbstätigkeit,
- die Stärkung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit durch Familienorientierung,
- die Stärkung der Qualitäts- und Produktsicherung,
- den Abbau von regionalen, ausbildungsbezogenen, branchen- und betriebsgrößenspezifischen Disparitäten zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit,
- die Gleichbehandlung von Männern und Frauen. (IES 1996, 134)

750) Vgl. Beck, B. et al. (1997).
751) Ebd., S. 122.
752) Vgl. Deutscher Bundestag (1994a), S. 140.
753) Wingen, M. (1997), S. 127ff.
754) Jans, B. / Zimmermann, G. (1993); Köppinger, P. / de Graat, E. (1994); Bäcker, G. / Stolz-Willig, B. (1994); dies. (1997); IES (1996); BMFSFJ (1995).

Die Umsetzung dieser Kriterien erscheint nur möglich unter der Beachtung der strukturellen Voraussetzungen in unterschiedlichen Betrieben, insbesondere bei Klein- und Mittelbetrieben einerseits bzw. bei Großunternehmen andererseits, sowie der individuellen Bedürfnisse und Präferenzen der Beschäftigten und ihrer Familien.[755])

1.2.6 Rechtliche Situation

Laut Artikel 6 Abs. 1 Grundgesetz stehen *Familie und Ehe* unter *besonderem Schutz durch die staatliche Ordnung*. Diese verfassungsrechtliche Festlegung umfaßt neben einer Institutsgarantie ein allgemeines Benachteiligungsverbot gegenüber der Familie und stützt sich auf eine wertentscheidende Grundsatznorm.[756]) Ebenso gilt nach Artikel 3 Abs. 2 GG das *Gebot der Gleichberechtigung von Männern und Frauen*. Insofern gilt die Gewährleistung des Grundgesetzes gerade derjenigen Ehe bzw. Familie, in der Mann und Frau gleichberechtigt nebeneinander stehen. In der Praxis und bei Abwägung verschiedener Interessenlagen von Individualwohl und Familienwohl kann dies durchaus zu Zielkonflikten führen, so daß das Individualinteresse von Männern oder Frauen nur begrenzt verwirklicht werden kann. Idealtypisch sollte eine solche Begrenzung Frauen bzw. Mütter und Männer bzw. Väter gleichermaßen treffen und nicht beispielsweise einseitig zu Lasten der Frau gehen.[757])

Seit dem Jahr 1953 ist das *Ehe- und Familienrecht einem mehr oder weniger umfassenden Wandlungs- und Reformprozeß unterworfen* worden. Geändert wurden bei den verschiedenen Reformen u. a. das Ehegüterrecht, das Recht der Ehescheidung und der Scheidungsfolgen, das Unterhaltsrecht, das Recht nichtehelicher Eltern- und Kindschaft, das eheliche Kindschaftsrecht, das Adoptionsrecht, das Recht auf Vormundschaft und Pflegschaft und das Familiennamensrecht. Im Rückblick erscheint der rechtspolitische Impuls der Entwicklung des Familienrechts primär der Individualisierung zu entspringen. Kernpunkte sind die subjektiven Rechte der Individuen als Kind, Frau (Mutter), Mann (Vater) usw. und weniger der Gedanke der familiären Bindung im Sinne des traditionellen Familienbildes.[758]) Die aktuellste Veränderung erfuhr das Kindschaftsrecht und mit ihm das Erbrecht von nichtehelichen Kindern sowie das Recht der Beistandschaft im Jahr 1997. Die Änderungen traten am 1. Juli 1998 in Kraft. Hierbei sind insbesondere die Neuordnung des Sorgerechts im Falle der Trennung der Eltern und die Gleichbehandlung von ehelichen und nichtehelichen Kindern hervorzuheben. Die Wurzeln der Reform des Kindschaftsrechts liegen zum einen in der Vorgabe des Grundgesetzes (Artikel 6 Abs. 5), das die rechtliche Gleichstellung nichtehelicher und ehelicher Kinder vorschreibt, und zum anderen in den sich verändernden Lebenswirklichkeiten von Kindern und Erwachsenen, wie sie mit der Ausdifferenzierung familialer Lebensformen entstehen. Neben den grundgesetzlichen Vorgaben prägen der soziale Wandel sowie der Werte- und Einstellungswandel der Individuen die Rechtsnormen und ihre Weiterentwicklung nachhaltig, so daß *auch in Zukunft von rechtlichem Handlungsbedarf* – beispielsweise auch auf dem Hintergrund wissenschaftlich-technischer Entwicklungen bei der Reproduktionsmedizin oder der Gentechnologie – *ausgegangen werden muß*.[759]) Franz-Xaver Kaufmann spricht in diesem Kontext von der „Entkoppelung von biologischer und sozialer Elternschaft" als einer Optionserweiterung im Bereich der Intimbeziehungen.[760]) Der demographische Wandel im engeren Sinne von Alterung und Nachwuchsbeschränkung weist nicht unmittelbar auf einen rechtlichen Handlungsbedarf hin, allerdings verbinden sich mit ihm und den Verschiebungen bei der jeweiligen zahlenmäßigen Stärke der Generationen möglicherweise politische Überlegungen hinsichtlich der Interessenvertretung einzelner Generationen.

Der im *Kindschaftsrecht* aktuell angelegte Perspektivenwechsel im Sinne eines „vom-Kind-her-Denken" weist generell in die Richtung eines stärker individuumbezogenen Rechtswesens, wie es bereits mit dem Gleichberechtigungsgebot im Grundgesetz (Artikel 3 Abs. 2) angelegt ist.[761]) Hingegen stellt sich angesicht der zunehmenden „Entkoppelung von Ehe und Elternschaft"[762]) die Frage, ob das Rechtsinstitut der Ehe weiterhin im Zentrum des Familienrechts stehen wird. Der Kern der ehelichen Verbindung besteht aus juristischer Sicht in der rechtlichen Solidarität mit dem Partner, die sich in Rechtspflichten ausdrückt und subsidiären Charakter hat. Dies ist bei der eheähnlichen Gemeinschaft als Paarbeziehung zwar nicht gegeben – in ihr sind Ehe und Liebe entkoppelt –, andererseits bilden aber eheähnliche Gemeinschaften mit Kindern nach dem neuen Kindschaftsrecht eher eine generationenübergreifende familiale Lebensform als lebenslang kinderlose Ehepaare. Der Kern der Eltern-Kind-Verbindung wird dabei durch das „fehlende rechtliche Band der Ehe" zwischen den beiden Elternteilen nicht berührt. Hinzu kommt die Tendenz der Gerichtsbarkeit, manche Schutzvorschriften, die an die Familienzugehörigkeit geknüpft waren, auch auf eheähnliche Lebensgemeinschaften auszudehnen (z. B. im Mietrecht), so daß sich eine Dreiteilung der Paarbeziehung ankündigt: „Ehe – eheähnliche Lebensgemeinschaft – sonstiges eheloses Zusammenleben".[763]) Auch stellt sich die Frage, inwieweit das Zuammenwachsen von Europa eine Angleichung des Familienrechts oder eine bessere Koordinierung der Familienrechtsordnungen nötig oder wünschenswert erscheinen läßt. Handlungsbedarf ergibt sich möglicherweise allein schon aus der Tatsache der Zunahme „europäischer" Partnerschaften, d. h. der Ehen zwischen EU-Europäern verschiedener Nationalitäten und der daraus entstehenden Lebensformen mit Kindern.

Im Gegensatz zu Institutionen, die auf die Ausweitung von Aufgaben mit Größenwachstum und inter-

[755]) Vgl. ISMV (1996).
[756]) Vgl. ausführlich: Pechstein, M. (1994).
[757]) Wingen, M. (1997), S. 109.
[758]) Vgl. Schwab, D. (1993), S. 65.
[759]) Vgl. Conen, G. (1996).
[760]) Kaufmann, F.-X. (1995), S. 100.
[761]) Schwab, D. (1993), S. 65.
[762]) Kaufmann, F.-X. (1995), S. 99.
[763]) Schwab, D. (1993), S. 88.

ner Arbeitsteilung reagieren können, sind Familien auf die zunehmende Integration von Leistungen durch ihre Mitglieder angewiesen. Für die Leistungsfähigkeit der Familie ist deshalb die Ausgestaltung des *Rechtsstatus der Eltern gegenüber andereren Teilbereichen* des gesellschaftlichen Lebens nicht zu unterschätzen. Dazu zählen neben dem im Steuerrecht verankerten Kindergeldanspruch vor allem die rechtlichen Regelungen zum Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld sowie zur Anerkennung von Erziehungszeiten für die Alterssicherung, die Rechtsgarantie auf einen Kindergartenplatz, der gesetzliche Mutterschutz und die Möglichkeit zur Freistellung von der Arbeit zur Pflege kranker Kinder unter zwölf Jahren. Für alleinerziehende Eltern gibt es ergänzende Rechtsansprüche im Rahmen des Familienleistungsausgleichs (siehe 1.2.1) ebenso für Familien mit behinderten und pflegebedürftigen Mitgliedern (siehe 1.3.4) und für Eltern in Umschulung, Aus- oder Fortbildung. Auch können alleinerziehende Väter oder Hausmänner vom Wehr- bzw. Zivildienst freigestellt werden.

Im Bereich der *politischen Partizipation* stellen die Beteiligungs- und Anhörungsrechte der Eltern schulpflichtiger Kinder im Schulwesen einen erwähnenswerten Bereich dar. Aber auch Kindern und Jugendlichen eröffnen sich je nach Alter und organisatorischem Kontext rechtliche Möglichkeiten der Beteiligung an gesellschaftlichen Prozessen.[764])

Die gelegentlich in die Fachdiskussion eingebrachte *Forderung nach Einführung eines Familienwahlrechtes* wird kontrovers beurteilt.[765]) Die damit verbundene Intention, das Stimmengewicht von Familien mit minderjährigen Kindern im politischen Willensbildungsprozeß zu stärken, ließe sich nur mit der Einführung eines sogenannten Pluralwahlrechts (Eltern stimmen für ihre Kinder) verwirklichen, wobei dies mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl (Artikel 38 Abs. 1 GG) kollidiert. Ob damit das Gewicht der nachwachsenden Generation gegenüber den zahlenmäßig immer stärker werdenden älteren Generationen gestärkt werden könnte oder nicht vielmehr die Eltern von minderjährigen Kindern das Familienwahlrecht als „eigenes politisches Pfund" betrachten würden, ist zudem eine offene Frage.

1.3 Besondere Lebenslagen

1.3.1 Ausländische Familien

Die Zahl der in Deutschland lebenden Ausländer hat sich in den letzten vier Jahrzehnten deutlich erhöht. So lebten 1950 etwa eine halbe Million Ausländerinnen und Ausländer im früheren Bundesgebiet, was einem Bevölkerungsanteil von etwa einem Prozent entsprach. 1996 betrug der Anteil der ausländischen Bevölkerung 8,9 v. H. der Gesamtbevölkerung Deutschlands, dies entsprach rund 7,31 Millionen Menschen, davon waren wiederum 4,08 Millionen (55,8 v. H.) männlich (vgl. ausführlich: VII „Migration und Integration"). Die ausländische Bevölkerung unterscheidet sich von der deutschen neben der Aufteilung der Geschlechter vor allem im Hinblick auf die Alterszusammensetzung: der Anteil der Kinder, Jugendlichen und der jungen Erwachsenen ist deutlich höher, derjenige der sich im Rentenalter befindlichen Erwachsenen ist deutlich niedriger als bei der deutschen Bevölkerung. Dies prägt die *Haushalts- und Familienformen der ausländischen Bevölkerung* ebenso wie der insgesamt hohe Anteil türkischer und südeuropäischer Familien. Ausländische Ehepaare leben häufiger mit ihren Kindern in einem Haushalt und haben auch mehr Kinder als deutsche Ehepaare. Da bislang noch wenige ausländische Ehepaare bereits in der nachelterlichen Phase sind, liegt ersteres vorrangig an der altersstrukturellen Zusammensetzung, während das zweite Merkmal einer höheren Geburtenrate ausländischer Familienhaushalte entspringt. Dies gilt im übrigen auch für die alleinerziehenden ausländischen Elternteile. Zugleich ist deren Anteil an allen Eltern-Kind-Gemeinschaften mit 14,2 v. H. deutlich geringer als bei den deutschen Familien (21,8 v. H.). Für 1996 ergeben sich folgende Kennziffern ausländischer Familien mit Kindern im Überblick:

Tabelle 30

Ehepaare und Alleinerziehende mit ausländischer Bezugsperson nach Zahl der Kinder; Vergleichszahlen für Familien mit deutscher Bezugsperson (1996)

Familien mit ausländischer Bezugsperson	Insgesamt (× 1 000)	Davon mit ... Kindern (in v. H.)			Kinder je Familie
		1	2	3 und mehr	
Ehepaare mit Kindern	1 200	*37,1*	*38,3*	*24,6*	2,02
Alleinerziehende	198	*59,6*	*27,3*	*13,1*	1,61
Insgesamt	**1 398**	***40,3***	***36,7***	***23,0***	**1,96**
Vergleichszahlen: Familien mit deutscher Bezugsperson					
Ehepaare mit Kindern	9 208	*47,0*	*40,7*	*12,3*	1,69
Alleinerziehende	2 574	*70,2*	*23,9*	*5,9*	1,37
Insgesamt	**11 782**	***52,0***	***37,1***	***10,9***	**1,62**

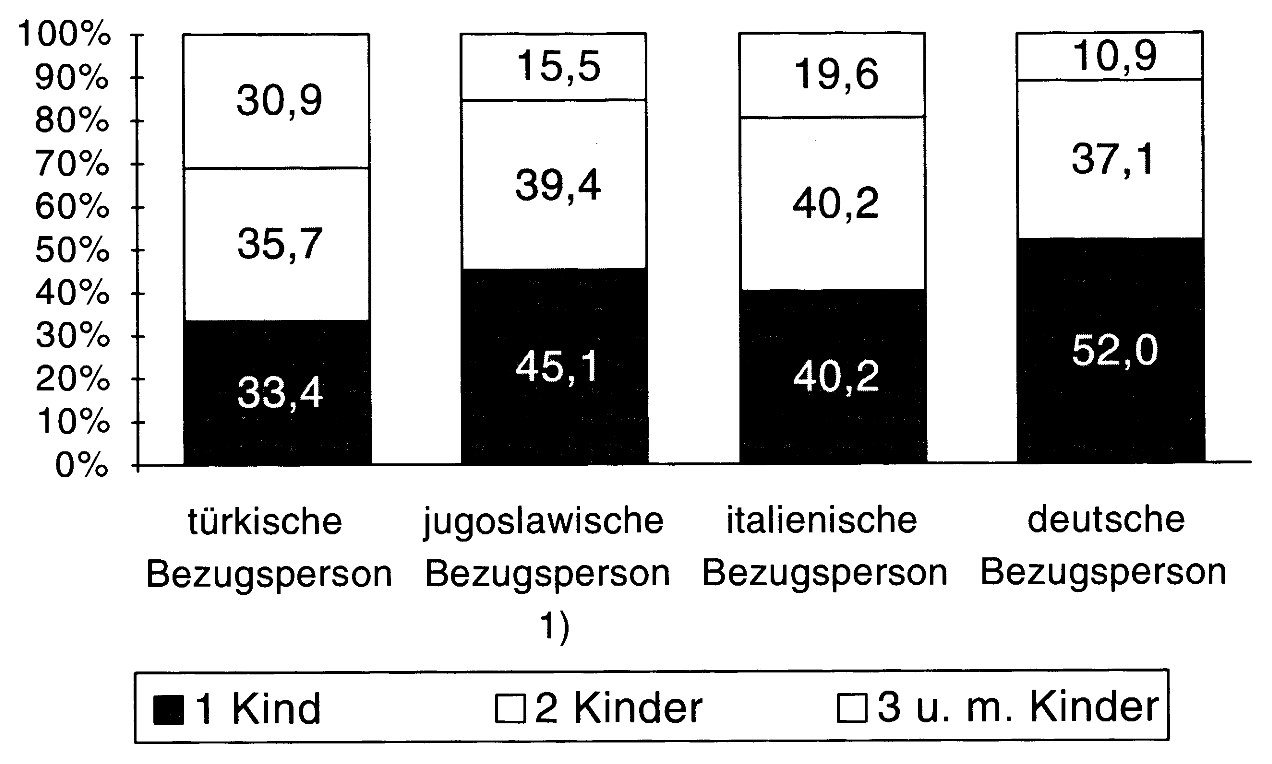
Quelle: Statistisches Bundesamt (1998a), S. 100f.; eigene Zusammenstellung

1996 wurden in Deutschland insgesamt 1,398 Millionen *Familien mit ausländischer Bezugsperson* gezählt. Davon waren 85,8 v. H. als verheiratet zusammenlebende Paare und 14,2 v. H. als Alleinstehende (einschließlich unverheiratet Zusammenlebende) ausgewiesen. Dominante Familienformen sind ähnlich wie bei der deutschen Bevölkerung die Ein- bzw. Zwei-Kind-Familie, die zusammen 77,0 v. H. aller ausländischen Familien ausmachen. Familien mit drei und mehr Kindern machen nur etwas mehr als ein

[764]) Vgl. Deutscher Bundestag (1997c).
[765]) Vgl. Fell, K.H. / Jans, B. (1996).

Abbildung 11

Familien mit ausländischer Bezugsperson nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten und Zahl der Kinder im Haushalt, Vergleichszahlen: Familien mit deutscher Bezugsperson (1996)



[1]) Ehemaliges Jugoslawien (einschl. Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Serbien und Montenegro).

Quelle: Statistisches Bundesamt (1998a), S. 100ff.; eigene Darstellung

Fünftel (23,0 v. H.) aus und erreichen nur bei den türkischen Familien über 30 v. H. Die Familienstrukturen der drei größten ausländischen Bevölkerungsgruppen, d. h. mit türkischer (525 000 Familien), jugoslawischer (215 000) und italienischer (133 000) Bezugsperson sind im Vergleich zu den Familien mit deutscher Bezugsperson (11,78 Millionen) in der Abbildung 11 dargestellt.

Neben der höheren Fertilität beeinflussen unterschiedliche Altersstrukturen und Familienphasen die Familiengröße. Zum Teil spielt auch der längere Verbleib der Kinder im Elternhaus eine Rolle, z. B. bei den türkischen Töchtern, die meist erst bei Heirat aus dem Elternhaus ausziehen.

Im **Vergleich zu den Familienhaushalten mit deutscher Bezugsperson** zeigt sich sowohl bei den Ehepaaren als auch bei den Alleinerziehenden mit ausländischer Bezugsperson ein etwa doppelt so hoher Anteil der Drei- und mehr Kinder-Familien sowie ein um ca. 10 bis 12 v. H. geringerer Anteil bei der Ein-Kind-Familie. Die Kinderzahl je Familie mit deutscher Bezugsperson lag 1996 bei 1,62 Kindern, die der Familien mit ausländischer Bezugsperson bei 1,96. Etwa die Hälfte aller Haushalte mit ausländischer Bezugsperson waren 1996 Familienhaushalte mit zwei Generationen (51,8 v. H.), während dies lediglich für ein Drittel der Haushalte (33,4 v. H.) mit deutscher Bezugsperson der Fall ist.[766]) Auch dies ist in erster Linie ein Ausdruck der Altersstruktur der ausländischen Bevölkerung.

Haushalte gelten dann als ausländisch, wenn die Bezugsperson, d. h. in der Regel (bei Familien und Ehepaaren) der Mann Ausländer ist. Daraus ergibt sich, daß neben den im Jahr 1996 erfaßten 327 000 *binationalen Ehepaaren* mit ausländischem Ehemann – damit entsprechend den ausländischen Haushalten zugeordnet – weitere 291 000 binationale Ehepaare mit deutschem Ehemann registriert wurden, die somit den deutschen Haushalten zugeordnet werden. Faßt man die Familien, in denen mindestens ein Elternteil nichtdeutscher Nationalität ist, als Gesamtgruppe zusammen, so handelte es sich dabei immerhin um etwa 618 000 Paare, von denen etwa drei Fünftel (362 000 = 58,6 v. H.) auch Kinder (insgesamt 598 000) haben. Die Bevölkerungsgruppe der *binationalen Ehepaare mit Kindern* umfaßt somit 23,6 v. H. aller Familien mit Ausländerbeteiligung. Betrachtet man

[766]) BMFSFJ (1997a), S. 76.

die Entwicklung bei den Heiraten seit den 50er Jahren hinsichtlich der Nationalität der Brautleute, so zeigt sich eine deutliche Zunahme der Eheschließungen zwischen Deutschen und Ausländern auf 13,5 v. H. aller Eheschließungen, d. h. 1996 gaben sich 57 544 binationale Paare das Ja-Wort, darunter 27 907 deutsche Frauen mit ausländischen Männern und 29 637 deutsche Männer mit ausländischen Frauen. Die Entwicklung bei den Männern ist relativ neu, galt doch die binationale Ehe noch bis zu Beginn der 80er Jahre als eine Domäne der deutschen Frauen. Hingegen macht die Zahl der zwischen zwei ausländischen Partnern geschlossenen Ehen mit 12 680 in 1996 lediglich noch 18,3 v. H. aller Eheschließungen mit Ausländerbeteiligung aus. Das Gros der rein ausländischen Ehepaare ist allerdings bereits verheiratet in die Bundesrepublik Deutschland gekommen, und dies ist auch heute bei den Zuwanderern häufig der Fall.

Die *Geburtenentwicklung bei den ausländischen Familien* ist an anderer Stelle in diesem Bericht ausführlich dargestellt (vgl. VII „Migration und Integration").

Erwähnenswert scheint die Tatsache, daß 1996 immerhin ein Viertel (26,6 v. H.) aller 106 229 in Deutschland geborenen ausländischen Kinder Eltern mit zwei verschiedenen fremden Staatsangehörigkeiten haben. Die Zahl *nichtehelich geborener Kinder ausländischer Mütter* hat sich seit 1970 im früheren Bundesgebiet von 3 557 auf 12 120 im Jahr 1996 verdreieinhalbfacht und in den neuen Bundesländern zwischen 1991 (293) und 1996 (817) mehr als verdoppelt. Über die Staatsangehörigkeit der Väter dieser Kinder und damit auch möglicherweise der Kinder liegen keine genauen Zahlen vor.

Die *Familienbildung bei den binationalen Partnerschaften* mit einem deutschem Ehepartner zeichnet sich im früheren Bundesgebiet seit den 60er Jahren durch eine stetige Zunahme der Geburten aus, und auch hierbei ist parallel zu den Eheschließungen die Beteiligung deutscher Männer überdurchschnittlich gewachsen, wie die Tabelle 31 ausweist.

Nach Nationalitäten betrachtet ergeben sich eine Vielzahl möglicher *Kombinationen der Ehepartner* mit Kindern. Am häufigsten hatten 1996 deutsche Männer gemeinsame Kinder mit polnischen Frauen (1996: 3 947 Geburten), gefolgt von den Partnerschaften mit Türkinnen (1 646), Frauen aus der Russischen Föderation (1 420), Italienerinnen (1 158), Österreicherinnen (1 083), Philippininnen (960) sowie Thailänderinnen (896 Geburten). In der Vergangenheit nahmen italienische Väter bei den binationalen Ehen mit deutschen Frauen den ersten Platz ein (1996: 2 674 Geburten), werden jedoch neuerdings von den türkischen Männern (3 940) übertroffen. Danach folgen Väter mit US-amerikanischer (1 538), jugoslawischer (1 299), britischer (1 254) und österreichischer (1 040) Staatsangehörigkeit. Alle anderen Kombinationen belaufen sich auf je unter 1 000 Geburten im Jahr 1996.[767]) Die Zunahme sowohl der binationalen Partnerschaften und Ehen als auch der Familien, bei

Tabelle 31

Lebendgeborene in binationalen Ehen im früheren Bundesgebiet und in den neuen Bundesländern einschließlich Ost-Berlin (1960/1991 bis 1996)

Jahr	Lebendgeborene				
	Geburten Insgesamt	aus binationalen Ehen mit deutscher Beteiligung			
		Vater deutsch	Mutter deutsch	zusammen	in v. H. an allen
Früheres Bundesgebiet					
1960	968 629	1 167	6 639	7 806	*0,08*
1970	810 808	5 483	11 814	17 297	*2,13*
1980	620 657	12 413	15 828	28 241	*4,55*
1990	727 199	15 717	20 724	36 441	*5,01*
1993	717 915	19 728	20 860	40 588	*5,66*
1996	702 688	26 106	24 572	50 678	*7,21*
Neue Länder und Ost-Berlin					
1991	107 769	401	743	1 144	*1,06*
1993	80 532	448	880	1 328	*1,64*
1996	93 325	1 086	1 633	2 719	*2,91*

Quelle: Statistisches Bundesamt (1998c), S. 120f.; eigene Zusammenstellung

denen mindestens ein Elternteil eine nichtdeutsche Nationalität aufweist, kann als ein Indikator für die sich verbessernde Integration der ausländischen Bevölkerung gewertet werden.

Die *Fertilität der ausländischen Bevölkerung* ist höher als die der deutschen und liegt auch über der Fertilität der binationalen Paare mit deutscher Beteiligung, gleicht sich aber bei einem längeren Aufenthalt in Deutschland und mit der Generationenfolge zunehmend an die Fertilität der deutschen Bevölkerung an (vgl. VII „Migration und Integration").

Bei den *Ehescheidungen* sind ausländische bzw. binationale Ehepaare in ähnlicher Weise wie die deutschen Ehepaare an der allgemeinen Entwicklung (vgl. 1.1.4) beteiligt. Steigende Scheidungsziffern sind auch bei den Ehen mit Ausländerbeteiligung feststellbar, allerdings hat sich ihr Anteil an allen Scheidungen seit dem Jahr der ersten getrennten statistischen Ausweisung 1977 nicht erhöht. 1996 war bei 11,6 v. H. aller Ehescheidungen Ausländerbeteiligung gegeben. Auffällig ist dabei der konstant hohe Anteil der geschiedenen Ehen mit deutscher Frau und ausländischem Mann an allen Ehescheidungen mit Ausländerbeteiligung. Er betrug zwischen 1980 (57,9 v. H.) und 1996 (51,2 v. H.) stets mehr als die Hälfte aller dieser Scheidungen, wohingegen nur in 15,7 v. H. (1980) bis 24,9 v. H. (1996) Fällen beide Ehepartner Ausländer waren. Das verbleibende Viertel wird von den binationalen Ehepaaren

[767]) Statistisches Bundesamt (1998c), S. 118f.

mit deutschem Ehemann gebildet.[768]) Die Scheidungshäufigkeit bei ausländischen Ehepaaren verläuft in etwa parallel zu den Kennziffern der Eheschließungen zwischen Ausländern bzw. Deutschen und Ausländern. Über die Dauer der Ehen mit Ausländerbeteiligung vor der Scheidung werden keine gesonderten Daten ausgewiesen.

Die *wirtschaftliche Situation* der ausländischen Familien wurde bereits an anderer Stelle kurz beleuchtet (vgl. 1.2.1) und wird unter dem Aspekt des Sozialhilfebezuges von Kindern und Jugendlichen und den Auswirkungen auf deren Entwicklungsmöglichkeiten im Unterabschnitt 1.3.5 vertieft. Allgemein läßt sich sagen, daß die Einkommen aller ausländischer Haushalte im Durchschnitt unter den Einkommen deutscher Haushalte liegen, was auch Ausdruck unterschiedlicher Bildungsniveaus und individuellen Sprachvermögens ist (vgl. VII „Migration und Integration").

Haushalte mit ausländischer Bezugsperson verfügen in deutlich geringerem *Umfang* über *Wohneigentum* (11 v. H.) als deutsche Haushalte und wohnen zudem in beengteren Verhältnissen, wenn man Größe der Wohnung in m^2 und Anzahl der Räume zur Haushaltsgröße ins Verhältnis setzt. Andererseits ist die *Mietbelastung* der Haushalte mit ausländischer Bezugsperson umso geringer, je größer die Haushalte sind und sie liegt zum Teil deutlich unter der vergleichbaren Mietbelastung deutscher bzw. gemischtnationaler Haushalte.[769])

Die *Bildungsbeteiligung der ausländischen Kinder und Jugendlichen* hat sich seit den frühen 80er Jahren deutlich verbessert, ohne jedoch an die Abschlußquoten deutscher Schüler heranzureichen. 1996 verließen immerhin noch 16 880 ausländische Schülerinnen und Schüler die allgemeinbildenden Schulen ohne Abschluß, das entspricht einem Anteil von 17,4 v. H. aller ausländischen Schüler. 38,6 v. H. der Schülerinnen und Schüler konnten einen Hauptschulabschluß und 30,4 v. H. einen Realschulabschluß erwerben. Die allgemeine Hochschulreife erwarb jeder siebte ausländische Schüler bzw. Schülerin (13,6 v. H.).[770]) Innerhalb der größeren Gruppen bei den ausländischen Schülerinnen und Schülern besteht weiterhin ein deutliches Gefälle zwischen den Schülerinnen und Schülern spanischer, portugiesischer, griechischer Herkunft sowie denjenigen aus dem ehemaligen Jugoslawien mit höheren Abschlüssen und denen Italiens und der Türkei, die überwiegend Hauptschulen besuchten.[771])

Im *Zusammenhang der demographischen Entwicklung* und insbesondere vor dem Hintergrund der zumindest bei der ersten Generation der Zuwanderer ausgeprägten höheren Fertilität werden *ausländische und auch binationale Familien in Zukunft* vermutlich an Bedeutung gewinnen. Je mehr gerade auch die zweiten und dritten Generationen der ausländischen Bevölkerungsgruppen in das Alter der Familienbildung eintreten und je geringer ihre kulturellen und sprachlichen Differenzen ausgeprägt sind, um so stärker dürften sich die Familien in ihrer kulturellen Vielfalt ausdifferenzieren. Man kann demzufolge von einer weiteren Pluralisierung der Familienformen ausgehen, die sich an der jeweiligen Herkunft der Menschen ausbildet. Zugleich spielen sowohl die Fragen der zukünftigen Zu- bzw. Abwanderung nach bzw. von Deutschland als auch die sozialen und rechtlichen Auswirkungen der europäischen Integration innerhalb der (demnächst nach Osten sich erweiternden) Europäischen Union eine wesentliche Rolle bei der Beantwortung der Frage, wie sich ausländische Familien und ihre Lebensperspektiven im Deutschland des 21. Jahrhunderts entwickeln.

Die Bundesregierung hat aufgrund der großen Bedeutung dieser Thematik ihren Sechsten Familienbericht den „Familien ausländischer Herkunft in Deutschland" gewidmet. Dieser ab 1999 vorliegende Spezialbericht wird wichtige Daten der amtlichen Statistik und aktuelle Forschungserkenntnisse zur spezifischen Lebenssituation ausländischer Familien präsentieren.

1.3.2 Aussiedler und ihre Familien

Zwischen 1950 und 1997 sind insgesamt fast *3,8 Millionen Aussiedlerinnen und Aussiedler* in die Bundesrepublik Deutschland eingewandert. Aussiedler sind nach geltender Rechtslage Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit oder deutscher Volkszugehörigkeit, die zumeist aus den ehemaligen deutschen Siedlungsgebieten in der Sowjetunion, Rumänien und Polen sowie aus der Tschechoslowakei, Jugoslawien und Ungarn gekommen sind und sich auf den Vertriebenenstatus berufen können (vgl. ausführlich: VII „Migration und Integration").

Neuerdings gibt es auch vereinzelt Tendenzen zur Rückkehr von Aussiedlern in die Länder des Ostens. 1996 wanderten etwa 2 600 Deutsche in die Russische Föderation und etwa 9 400 Deutsche nach Kasachstan aus, wobei die Zahlen möglicherweise wegen unterschiedlicher melderechtlicher Regelungen überhöht sind.[772])

Die *Alterszusammensetzung der Aussiedler* unterscheidet sich von derjenigen der Gesamtbevölkerung in Deutschland durch einen deutlich höheren Anteil jüngerer Menschen und entspricht in etwa der Altersstruktur aller Zuwanderer.[773]) Vor allem bei den 1991 bis 1993 eingereisten Aussiedlern fällt der hohe Anteil an Kindern und Jugendlichen unter 20 Jahren (35 bis 38 v. H.) ins Auge. Ferner weisen sie einen hohen Anteil von – auch generationenübergreifenden – Familien auf, die zum Teil bereits im Familienverbund nach Deutschland gekommen sind. Das DIW ermittelte für die seit 1984 zugewanderten Aussiedler eine Quote von 79 v. H. Verheirateten und 4 v. H. Verwitweten bei lediglich 13 v. H. Ledigen. Verheiratet getrenntlebend und geschieden waren jeweils 2 v. H. der befragten Aussiedlerinnen und Aussiedler.[774]) Bei den jüngeren Aussiedlergenerationen ist zugleich

[768]) Statistisches Bundesamt (1998c), S. 171.
[769]) Vgl. Statistisches Bundesamt (1995a), S. 57 f.
[770]) BMBF (1997), S. 90 f.
[771]) Deutscher Bundestag (1997d), S. 16 ff.

[772]) Statistisches Bundesamt (1998 f), S. 26 ff.
[773]) DIW (1994), S. 611.
[774]) Ebd.

von einem hohen Anteil binationaler junger Ehepaare – 40 v. H. aller jungen Ehen (geschätzt) – auszugehen.

Die *Situation der Aussiedlerfamilien* in Deutschland ist bei den jüngeren Generationen vor allem durch ihre zum Teil mangelhaften Sprachkenntnisse, häufig beengte Wohnverhältnisse, ein vergleichsweise gutes formales Bildungsniveau und die angestrebte und durch Eingliederungsmaßnahmen geförderte Integration in das Erwerbsleben bestimmt (vgl. ausführlich: VII „Migration und Integration"). Ihre Integration unterscheidet sich von derjenigen der nichtdeutschen Zuwanderer schon aufgrund des anderen Rechtsstatus als deutsche Staatsbürger und wird durch besondere Leistungen und Hilfen (z. B. Eingliederungshilfe, Sprachförderung) gesetzlich gefördert,[775]) die allerdings in ihrem materiellen Umfang seit 1991/92 reduziert wurden (z. B. bei der Sprachförderung). Seit 1996 werden Aussiedler infolge der Regelungen im Wohnortzuweisungsgesetz verpflichtet, für die Dauer von zwei Jahren an dem ihnen zugewiesenen Wohnort zu bleiben, wenn sie Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) in Anspruch nehmen wollen. Neuerdings werden Stimmen laut, die von einer deutlichen *Verschlechterung der Lebensbedingungen* von Aussiedlern sprechen. Ungünstiger gewordene Chancen auf dem Arbeitsmarkt, über längere Zeiträume angespannte Wohnsituationen in Übergangswohnheimen mit „verdichteter Belegung", Ghettoisierung und drohende Konflikte mit der ansässigen Bevölkerung und die kultur- und sozialisationsbedingten Unterschiede zur bundesdeutschen Bevölkerung und ihrer Mentalität werden als Hintergrund dieser Entwicklung angeführt.[776]) Da die Aussiedler in der Familie die vorrangige psychologische Stütze haben, werden auftretende Problemlagen dort besonders sensibel registriert. Kinder und Jugendliche, die häufig bei der Entscheidung zur Aussiedlung nicht oder nur bedingt mitbeteiligt waren, leiden nach neueren Untersuchungen besonders häufig unter psychosomatischen Erkrankungen, Asthma, Mangelernährung und sonstigen gesundheitlichen und psychischen Beeinträchtigungen.[777]) Als Folge der nicht oder nur schlecht verarbeiteten Zäsur der Aussiedlung in ein für sie fremdes Land reagieren junge Aussiedler in letzter Zeit verstärkt durch Verhaltensauffälligkeiten. Von Integrationsverweigerung, steigendem Drogenkonsum und teilweise zunehmender Gewaltbereitschaft jugendlicher – vor allem männlicher – Aussiedler wird berichtet.[778]) Die erschwerten Bedingungen auf dem Ausbildungsstellenmarkt schaffen Probleme bei der beruflichen Eingliederung der Jugendlichen. Hinzu kommt das „unsichtbare Gepäck" traditioneller Wertvorstellungen und Verhaltensnormen sowie die Einflüsse des sozialistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, in dem die meisten Aussiedler sozialisiert wurden und die eine Eingliederung in die neue Heimat erschweren.[779]) Gerade die Generation der zuletzt gekommenen und zukünftig noch kommenden Aussiedler zeichnen sich durch schlechtere Deutschkenntnisse aus, was eine erfolgreiche Integration zusätzlich erschweren dürfte. Die Gefahr, daß deutschstämmige Aussiedler ihren Minderheitenstatus in der alten Heimat gegen eine marginalisierte Position in der neuen Heimat eintauschen, nimmt entsprechend zu, so daß gerade unter dem Gesichtspunkt der Förderung und Stärkung familialer Strukturen und ihrer Integration hier Handlungsbedarf angezeigt ist (vgl. VII „Migration und Integration").

[775]) Vgl. Blahusch, F. (1993), S. 172f.; Bergmann, M. (1996), S. 463.
[776]) Bergmann, M. (1996), S. 463ff.
[777]) Bonner General-Anzeiger vom 4./5. Mai 1996.
[778]) KFN (1997), S. 65f.
[779]) Vgl. MatAB 2/1995, S. 7.

1.3.3 Deutsche Familien in der EU und in außereuropäischen Ländern

Deutschland ist nicht nur das Ziel vieler Zuwanderer, es ist und war auch immer *ein Land, aus dem ausgewandert wurde. Zunehmend* wird dabei die *Auswanderung* allerdings *von Nichtdeutschen* getragen (Rückkehrer, Durchgangsmigranten). Der *Anteil der Deutschen an der Auswanderung* hat sich zwar verringert, die absolute Zahl pro Jahr ist zwischen 1950 und 1990 allerdings recht stabil geblieben (vgl. VII „Migration und Integration").

Zwischen 1950 und 1995 sind insgesamt über 3,2 Millionen Deutsche ausgewandert, davon etwa drei Fünftel ins europäische Ausland, d. h. ein Großteil in die Länder der heutigen EU. Dieser recht großen Zahl von deutschen Auswanderern stehen aber *gleichzeitig ca. 2,2 Millionen deutsche Rückkehrer* (ohne die Aussiedler aus den osteuropäischen Ländern) aus dem Ausland gegenüber, so daß der Saldo deutscher Auswanderung über die genannten 45 Jahre bei etwa einer Million Menschen liegt.

Die *bevorzugten Auswanderungsländer* der Deutschen lassen sich anhand der neuesten Zahlen aus dem Jahr 1996 skizzieren. Nach wie vor ist das beliebteste Auswanderungsland die USA (13 420), gefolgt von den europäischen (Nachbar-)Ländern Polen (7 228), Frankreich (7 114), der Schweiz (5 340), Spanien (5 455), Großbritannien (5 269), Niederlande (4 514), Österreich (4 372), Belgien (2 695) und Italien (2 563). Beim außereuropäischen Ausland sind noch Kanada, Australien, Südafrika und Brasilien zu nennen, die 1996 jeweils zwischen 1 000 und 2 000 Deutsche aufnahmen. Bereits an anderer Stelle wurden die Auswanderungen Deutscher nach Kasachstan und in die Russische Föderation erwähnt (siehe 1.3.2), die 1996 ungefähr 12 000 Personen ausmachte und bei der es sich vor allem um rückkehrende Aussiedler handeln dürfte. Auch die neuerdings zunehmende Auswanderung nach Polen dürfte zum Teil von Ausssiedlern und ihren Nachfahren beeinflußt sein. Insgesamt verließen im Jahr 1996 118 430 Deutsche die Bundesrepublik Deutschland, während 251 737 Deutsche zuwanderten. Nimmt man die große Zahl der zugewanderten (Spät-)Aussiedler (1996: 177 751) sowie die oben erwähnten 12 000 Aussiedler-„Rückkehrer" aus der Rechnung heraus, so ergibt sich ein Netto-Auswanderungssaldo von ca. 32 500 Personen.

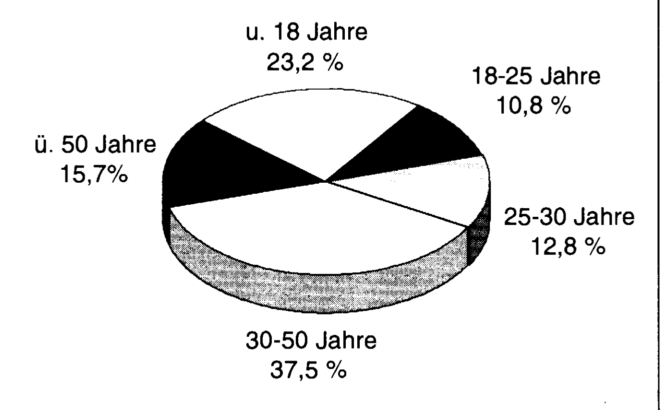
Über die *Motivlage der Auswanderer* ist wenig bekannt. Sieht man von den Aussiedlern ab, so geben

etwa 28 v. H. berufliche Gründe an, Klima und Umwelt werden von 22 v. H. angeführt. 16 v. H. gehen aus wirtschaftlichen Gründen ins Ausland, und aus familiären Gründen verlassen 13 v. H. die Bundesrepublik Deutschland. Andere, nicht weiter ausgeführte Motivlagen sind bei etwa 20 v. H. der Auswanderer bestimmend. Familiäre Gründe dürften sich in erster Linie dann als ausschlaggebend für eine Auswanderung erweisen, wenn ein Partner aus dem Ausland vorhanden ist. So weist eine ältere Untersuchung nach, daß ein Großteil der binationalen (Ehe-)Paare, bei denen die Frau Deutsche ist, in den letzten Jahrzehnten ausgewandert sind (vermutlich vorzugsweise in die USA).[780]) Die neuerdings stärker ins Blickfeld geratene Entwicklung der Altersmigration in vor allem landschaftlich und klimatisch begünstigte Regionen Südeuropas (Spanien, Italien, Österreich) läßt sich nicht genau ermitteln, da die betreffenden „Migranten" häufig einen Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland beibehalten und teilweise „pendeln". Eine Auswertung der Staaten, in denen deutsche Rentner dauerhaft ihre Rente bezogen, ergab für das Jahr 1993 weniger als 100 000 Personen vorwiegend in den USA, Österreich, Frankreich, Kanada und der Schweiz. Das oftmals in den Presseberichten als Rentnerparadies dargestellte Spanien fand sich hingegen erst an achter Stelle.[781]) Das tatsächliche Ausmaß der Altersmigration läßt sich allerdings anhand der Rentenbezüge im Ausland nicht ermitteln, da der bargeldlose Zahlungsverkehr eine Beibehaltung der Finanzabwicklung in Deutschland bei gleichzeitiger Abwesenheit ermöglicht.

Zum *Familienstand und der Altersstruktur* der deutschen Auswanderer ist ebenfalls wenig bekannt. 1995 ergab eine Analyse der Deutschland unter Angabe eines Ziellandes verlassenden Deutschen folgende Zusammensetzung nach Altersgruppen und Familienstand:

Abbildung 12

Registrierte deutsche Auswanderer nach Altersgruppen und Familienstand (1995)



Quelle: Statistisches Jahrbuch (1997), S. 84
Eigene Darstellung und Zusammenstellung

[780]) Kienecker, S. (1993), S. 53f.
[781]) Wenning, N. (1996), S. 161.

Tabelle 32

Registrierte deutsche Auswanderer nach Altersgruppen und Familienstand (1995)

Alter	Familienstand		
	ledig	verheiratet	Sonstiges
unter 18 Jahre	99,9	0,1	–
18–25 Jahre	80,4	18,6	1,0
25–30 Jahre	57,8	39,5	2,7
30–50 Jahre	22,9	66,8	10,3
über 50 Jahre	7,8	67,5	24,7
Insgesamt	49,0	42,8	8,2

Quelle: Statistisches Jahrbuch (1997), S. 84
Eigene Darstellung und Zusammenstellung

Aus der altersstrukturellen Aufteilung läßt sich in etwa die *Beteiligung von Familien an der* amtlich registrierten *Auswanderung* erkennen. Immerhin fast ein Viertel (1995: 30 288) sind Minderjährige und mehr als ein Drittel (49 051) sind im familientypischen Alter zwischen 30 und 50 Jahren, und von diesen wiederum sind gut zwei Drittel (32 776) verheiratet. Bei den über 50jährigen dominiert ebenfalls der Familienstand der Verheirateten, so daß auch bei dieser Altersgruppe durchaus Familien auffindbar sein dürften. Aus der Arbeit der Beratungsstellen für Auswanderung bei den Wohlfahrtsverbänden ist bekannt, daß Anfragen potentieller deutscher Auswanderer sowohl von jungen ledigen Alleinstehenden als auch von ganzen Familien gestellt werden und neuerdings verstärkt Rentner(paare) Interesse an einer Auswanderung bekunden.

Über die *Motive und die Verweildauer der rückkehrenden Auswanderer* ist – sofern sie nicht als entsandte Kräfte deutscher Firmen und des Staatsdienstes auf Zeit ins Ausland gehen – ebenfalls wenig bekannt, ebenso über die als Ledigen ausgewanderten Deutschen, die möglicherweise im Auswanderungsland binationale Partnerschaften eingehen und Familien gründen. Auch kann nichts darüber ausgesagt werden, wie viele deutsche Auswanderer eine andere Nationalität anstreben bzw. bereits erhalten haben.

Unter dem *Aspekt des demographischen Wandels* ist die Netto-Auswanderung deutscher Familien angesichts der allgemeinen Zuwanderung nach Deutschland bislang eher von geringem Effekt. Die altersstrukturelle Zusammensetzung der deutschen Bevölkerung wird dadurch um so weniger berührt wie die Auswanderer selbst viele verschiedene Altersgruppen repräsentieren. Eine *Prognose über die zukünftige Entwicklung* in diesem Bereich erscheint schwierig, wenn auch die relativ konstante Zahl der Auswanderer in der Vergangenheit darauf schließen läßt, daß Auswanderung deutscher Bürger auch in Zukunft stattfinden wird. Die Netto-Größe der Auswanderung belief sich in den vergangenen vier Jahrzehnten auf ca. 25 000 Personen jährlich, wovon auch

für die Zukunft als Richtgröße ausgegangen werden sollte. Die Entwicklungen in der Europäischen Union mit der bereits heute vorhandenen Freizügigkeit lassen durchaus höhere Zahlen für möglich erscheinen, zumal mit dem intendierten Prozeß der Angleichung der Lebensbedingungen innerhalb der EU die Mobilität wachsen dürfte. Ob im Jahr 2030 eine Wanderung innerhalb der EU allerdings noch als Außenwanderung betrachtet wird oder nicht vielmehr eine normale Binnenwanderung darstellt, kann heute noch nicht abgesehen werden.

1.3.4 Familien mit behinderten Mitgliedern

Eine Situationsanalyse der Familien, in denen Menschen mit Behinderungen leben, muß sich zunächst der offiziellen *Statistik* zuwenden, um einen Überblick über die Anzahl und die Altersstruktur der Menschen mit Behinderungen sowie über die verschiedenen Arten der Behinderung zu erhalten. Seit 1985 werden nur noch Behinderungen mit einem Grad von 50 v. H. oder mehr als *Schwerbehinderung* statistisch erfaßt. Am 31. Dezember 1995 weist die Statistik folgenden Stand amtlich anerkannter Menschen mit schweren Behinderungen mit gültigem Ausweis aus:

Tabelle 33

Menschen mit schweren Behinderungen am 31. Dezember 1995 nach Altersgruppen

Schwer behinderte Menschen	Insgesamt (× 1 000)	Im Alter von ... Jahren (in v. H.)				
		unter 25	25–54	55–64	65 und mehr	Insgesamt
Männer . .	3 454	*4,1*	*21,8*	*28,6*	*45,5*	*100*
Frauen . .	3 043	*3,5*	*19,6*	*20,6*	*56,3*	*100*
Insgesamt	6 497	*3,8*	*20,8*	*24,8*	*50,6*	*100*

Quelle: Statistisches Bundesamt (1997 a), S. 194

6,5 Millionen amtlich anerkannte Menschen mit schweren Behinderungen entsprechen etwa 8 v. H. der Bevölkerung. Die Altersverteilung zeigt eine starke „Alterslastigkeit": drei Viertel waren 55 Jahre oder älter, der Anteil der unter 25jährigen war mit 3,8 v. H. (etwa 247 000 Personen) relativ gering. Bei den *Behinderungsarten* steht die Beeinträchtigung der Funktion innerer Organe oder Organsysteme bei nahezu einem Drittel aller Fälle (31,1 v. H.) an erster Stelle. Jeweils ein knappes Sechstel aller schweren Behinderungen bestehen in Funktionseinschränkungen von Gliedmaßen (15,3 v. H.) und der Wirbelsäule und des Rumpfes sowie einer Deformierung des Brustkorbes (15,6 v. H.). Eine Querschnittlähmung, zerebrale Störungen, geistig-seelische Behinderungen oder Suchtkrankheit betraf 14 v. H. aller Fälle. Das restliche Viertel verteilt sich auf verschiedene Behinderungsarten.[782])

[782]) Statistisches Bundesamt (1997a), S. 194 f.

Eine Situationsanalyse muß aber auch davon ausgehen, daß eine tatsächliche Chancengleichheit von Behinderten und Nichtbehinderten immer noch nicht erreicht ist und sich behinderte Menschen von einer neuen Behindertenfeindlichkeit und von einer Verwertungs- und Brauchbarkeitsdiskussion offen bedroht fühlen.[783])

Die Anzahl der *Familien, die Kinder mit Behinderungen betreuen*, wird im Fünften Familienbericht auf 350 000 allein in den alten Bundesländern geschätzt. Dabei sind sowohl behinderte als auch entwicklungsverzögerte Kinder in der Schätzung berücksichtigt.[784]) In der Regel stellt das Aufwachsen in der Familie die beste Entwicklungsperspektive für Kinder mit Behinderungen dar, und dies wird auch von der großen Mehrzahl der Familien erwartet und geleistet. Die emotionalen, zeitlichen und kognitiven Beanspruchungen und auch die ökonomischen Belastungen durch Verzicht auf höheres Einkommen, die den Familien und hier insbesondere den Müttern dadurch entstehen, sind enorm und machen das System der Familie unter Umständen krisenanfälliger.[785]) Bei der praktischen Bewältigung der Problemlagen, denen Familien mit behinderten Kindern ausgesetzt sind, lassen sich bislang überraschenderweise keine eindeutigen Hinweise darauf finden, daß diese Familien deutlich gestörter, dysfunktionaler oder gefährdeter sind als andere Familien. Auch scheinen die Herausforderungen und ihre Bewältigung den familialen Zusammenhalt eher zu stärken und gegen Krisen widerstandsfähiger werden zu lassen. Allerdings sind die familialen Netze häufig kleiner und werden dafür intensiver genutzt als bei Familien mit Kindern ohne Behinderungen. Vor dem Hintergrund sich wandelnder Familienformen (u. a. durch die Zunahme der Scheidungen und der Zahl Alleinerziehender sowie durch kleiner werdende Familien) und der Veränderung der Rollenerwartungen an die Familienmitglieder (z. B. durch die Kindzentrierung) sind bei gleichzeitiger Orientierung am Leitbild der „Normalfamilie" möglicherweise zukünftig Familien mit Kindern mit einer Behinderung verstärkt gefährdet, sofern dies nicht durch adäquate Hilfesysteme und soziale Dienstleistungen abgefedert wird.[786])

Behinderung im familialen Kontext läßt sich keineswegs auf die Kinder und Jugendlichen beschränken. *Erwachsene mit Behinderungen* stellen die große Mehrheit, da Behinderungen vielfach erst im Lebenslauf – vorwiegend krankheits- bzw. unfallbedingt – entstehen und die Frage der Betreuung und Versorgung innerhalb der Familie sich in diesen Fällen erst zu einem später gegebenen Zeitpunkt stellt. Da nicht jede Behinderung mit einem Pflege- oder Hilfebedarf verbunden ist, führen Erwachsene mit Behinderungen häufig ein selbständiges Leben im eigenen Haushalt. Sobald allerdings Hilfe- und Pflegebedarf besteht, unterscheidet sich der Anteil der alleinlebenden Menschen mit Behinderungen (etwa 7 v. H. aller Behindertenhaushalte) deutlich von dem der Gesamtbevölkerung (etwa 34 v. H. aller Haushalte).

[783]) Deutscher Bundestag (1994b), S. 3.
[784]) BMFuS (1994), S. 261.
[785]) Ebd. 263.
[786]) Vgl. dazu ausführlich: Engelbert, A. (1994).

Hingegen leben Menschen mit Behinderungen in den neuen Bundesländern überproportional häufig in Zweipersonenhaushalten (33 v. H.) und in den alten Bundesländern in Vierpersonenhaushalten (30,8 v. H.). Dies ist Ausdruck unterschiedlich ausgeprägter Familienstrukturen. So lassen sich in den neuen Bundesländern bei den Zweipersonenhaushalten vor allem Ehepaare finden, bei denen ein Partner hilfe- und pflegebedürftig ist, gefolgt von den alleinlebenden Elternteilen mit behindertem Kind und den alleinlebenden Söhnen oder Töchtern mit behindertem Elternteil. In den alten Bundesländern sind bei den Vierpersonenhaushalten vor allem die Eltern-Kind-Gemeinschaften mit entweder behindertem Kind oder mit hilfe- und pflegebedürftigem Elternteil hervorzuheben. Der höhere Anteil unvollständiger Familien in den neuen Bundesländern ist also auch bei den Familien mit behinderten Mitgliedern nachweisbar.[787])

Besonderes Augenmerk verdienen *Erwachsene mit Behinderungen*, die bereits in ihrer Kindheit oder Jugend behindert waren und dadurch auf dauerhafte Betreuung und Versorgung *in der Ursprungsfamilie* angewiesen sind. Die Folgen einer in diesen Familien nur erschwert möglichen Ablösung der Kinder mit Behinderungen von ihren sie pflegenden Eltern sind mit den Begriffen „permanente Elternschaft" und „chronische Sorge" umschrieben worden[788]) und führen häufig in die Zwickmühle zwischen einer permanenten Isolation des Betroffenen als Ausdruck des Verbleibs im Elternhaus und dem Verdacht auf mangelnde Fürsorge in den Fällen, in denen sich Eltern und Kind voneinander zu trennen beabsichtigen. Wenn dann früher oder später für die Betroffenen der Wechsel in eine andere Wohnform ansteht, sind sie häufig psychisch-physisch und alltagspraktisch nicht darauf vorbereitet. Andererseits gibt es für die möglicherweise zukünftig wachsende Gruppe der jungen Menschen mit Behinderungen, die sich selbstbewußt vom eigenen Elternhaus ablösen wollen, um ein selbständiges Leben zu führen, bislang kaum Angebote und Erziehungshilfen für die Betroffenen und ihre Familien, um diesen Prozeß zu unterstützen.

Ein besonderes Problem entsteht aufgrund der *sich wandelnden Altersstruktur der Menschen mit Behinderungen.* Parallel zur allgemeinen Alterungsdynamik im demographischen Wandel und im Zusammenhang der gestiegenen Lebenserwartung der Behinderten wird sich vermutlich auch die Gruppe der körperlich und geistig schwerbehinderten Menschen in ihrem Altersaufbau dem der übrigen Gesellschaft annähern. Wenn die *wachsende Zahl der älteren und alten Frühbehinderten* sich in der Nachfrage nach Wohnheimplätzen niederschlägt, weil deren Eltern möglicherweise selbst hilfebedürftig bzw. verstorben sind, werden die Konsequenzen hinsichtlich der dann nur noch eingeschränkt vorhandenen privaten Pflegepotentiale – etwa durch Geschwister oder andere Verwandte – in ihrer vollen Tragweite hervortreten. Dieser Problembereich ist bislang im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel nur ansatzweise beleuchtet worden.

787) Vgl. Häußler, M. / Wacker, E. / Wetzler, R. (1996), S. 142f.
788) Vgl. BMFuS (1994), S. 265.

Die Situation der Familien mit pflegebedürftigen älteren Familienmitgliedern – in der Regel einem oder mehrere Elternteil(e) – wird an anderer Stelle vertiefend dargestellt (vgl. 2.1.4).

Familien mit behinderten Mitgliedern sind auf vielfältige *Unterstützungsleistungen* angewiesen und erhalten diese im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung (gesetzliche Krankenversicherung und Pflegeversicherung) und der Sozialhilfe sowie als soziale Dienstleistungen z. B. der staatlichen und freigemeinnützigen Behindertenhilfe (sonderpädagogische Einrichtungen, familienentlastende Dienste, Heime). Daneben existieren steuerrechtliche Regelungen wie der Behindertenpauschbetrag, KFZ-Steuerbefreiung/-ermäßigung oder die Möglichkeit für die Eltern von Kindern mit Behinderungen, Aufwendungen für eine Haushaltshilfe steuerlich abzusetzen. Die Leistungen zur geriatrischen Rehabilitation sowie die Infrastruktur der sozialen Dienste und ihre Weiterentwicklung im Prozeß des demographischen Wandels sind an anderer Stelle in diesem Bericht dargestellt (vgl. IV „Gesundheit und Pflege"; vgl. VI „Soziale Dienste").

1.3.5 Kinder und Jugendliche in der Sozialhilfe

Bereits an anderer Stelle ist auf die zunehmende *Zahl der Kinder und Jugendlichen* hingewiesen worden, *die Leistungen aus der Sozialhilfe* erhalten. Typische Empfängerhaushalte sind vor allem alleinerziehende Frauen mit kleinen Kindern und ausländische Familien bzw. deren Kinder und Jugendliche. Die Entwicklung weist die Kinder und Jugendlichen als die am stärksten wachsende Gruppe bei den Sozialhilfeempfängern aus. Während die klassische „Altersarmut" in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen ist, hat der Sozialhilfebezug von Familien mit kleineren Kindern deutlich zugenommen.[789]) Der Wandel familialer Lebensformen und vor allem die steigende Zahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen Eltern begünstigen ein Abrutschen in Bereiche relativer Einkommensarmut, und dies betrifft zunehmend auch Familien mit Kindern im Vorschulalter und solche mit mehreren Kindern.

Die *Definition von Armut bleibt umstritten.* Dabei besteht das Problem darin, ob Armut als eine objektiv feststellbare Größe etwa anhand des Einkommens bestimmt werden kann oder sich über das verfügbare Einkommen hinausgehend auf mehrere Dimensionen der Lebenslagen von Personen bezieht.[790]) So gilt nach einer Umschreibung des EG-Ministerrates diejenige Person als arm, die „über so geringe (materielle, kulturelle und soziale) Mittel verfügt, daß sie von der Lebensweise ausgeschlossen ist, die in dem Mitgliedstaat, in dem sie lebt, als Minimum annehmbar ist". Diese Definition wird auch von der deutschen Bundesregierung übernommen.[791]) Hingegen geht die EU-Kommission bei ihren Armutsberechnungen von einer Armutsschwelle bei der (nach Haushaltsgrößen gewichteten) Hälfte eines gesamtwirtschaftlichen Durchschnittseinkommens aus.[792])

789) Vgl. u. a.: Schäfers, B. / Zimmermann, G.E. (1995), S. 561 ff.
790) Vgl. Hauser, R. (1995), S. 4.
791) Vgl. Deutscher Bundestag (1995d), S. 39.
792) Vgl. Wingen, M. (1997), S. 169.

Tabelle 34

Empfängerinnen/Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem BSHG außerhalb von Einrichtungen am Jahresende (1996) nach Altersgruppen und Nationalität in v. H. der jeweiligen Bezugsgruppe

Gebiete	Nationalität	Bevölkerung Insgesamt	Davon im Alter von ... Jahren			
			unter 7	7–11	11–15	15–18
Alte Bundesländer	Deutsche	3,0	6,7	6,0	5,3	4,4
	Nichtdeutsche	8,6	14,2	13,5	12,9	11,3
Neue Bundesländer + Ost-Berlin	Deutsche	1,9	8,7	2,8	2,5	2,1
	Nichtdeutsche	5,7	10,1	9,2	8,7	7,5
Deutschland insgesamt	Deutsche	2,8	7,0	5,2	4,5	3,8
	Nichtdeutsche	8,5	14,1	13,4	12,8	11,2

Quelle: Statistisches Bundesamt (1998e), eigene Zusammenstellung

Aus sozialwissenschaftlicher Sicht wird eher auf die zweite Betrachtungsweise zurückgegriffen, wobei wiederum offenbleibt, welche Durchschnittsgrößen der Betrachtung zugrunde liegen (arithmetischer Durchschnitt, Median oder Modus). In der Bundesrepublik Deutschland wird die Diskussion anhand der Höhe der Sozialhilfe als soziokulturelles Existenzminimum, welches die Sicherung der Grundbedürfnisse gewährleistet, geführt. Da ein Rechtsanspruch auf *Sozialhilfe* besteht, *dient* sie ihrem Selbstverständnis nach *der Armutsbekämpfung* und ist kein Ausdruck von Armut. Allerdings läßt sich bei Zugrundelegung unterschiedlicher Werturteile dabei über die Höhe des Existenzminimums und die Umstände des Bezuges streiten.[793]) Besonderes Augenmerk gilt der „verdeckten Armut" derjenigen Personen, die ihren Anspruch auf Sozialhilfe nicht geltend machen sowie den dauerhaft von Armut bedrohten Bevölkerungsgruppen.

Bezogen auf die *Situation von Kindern und Jugendlichen* sind die Bezugsquoten von Sozialhilfe nach Haushalten differenziert an anderer Stelle bereits erwähnt (vgl. 1.2.1) und werden oben tabellarisch nach alten und neuen Bundesländern unterschieden vertieft dargestellt.

Die *absolute Zahl der Kinder und Jugendlichen* bis zum Alter von 18 Jahren, deren Eltern für sie Hilfe zum Lebensunterhalt beziehen, lag Ende 1996 bei 1 010 000. Das sind 37,6 v. H. aller Empfänger von Sozialhilfe (HzL = Hilfe zum Lebensunterhalt). Bezogen auf alle Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren sind damit 6,3 v. H. betroffen. Hauptbezieher sind die Kinder von alleinerziehenden Frauen (489 000). Nahezu die Hälfte der Kinder war jünger als sieben Jahre (45,4 v. H.), und jedes vierte Kind mit Sozialhilfebezug hat eine nichtdeutsche Nationalität (24,1 v. H.).[794]) Die Bezugsdauer beträgt nach den Ergebnissen einer Langzeituntersuchung in Bremen beim überwiegenden Teil der Bezieher von Sozialhilfe bis zu einem Jahr, d. h. daß ein beträchtlicher Anteil nur für eine begrenzte Zeit Leistungen der Sozialhilfe, etwa zur Überbrückung bis zum Bezug anderer Leistungen, in Anspruch nimmt. Dies bedeutet andererseits, daß zeitweiser Sozialhilfebezug zu einer Erfahrung für immer mehr Menschen, darunter auch von Kindern und Jugendlichen wird und somit eine vorübergehende Einkommensarmut als latentes Risiko bis in die mittleren Sozialschichten hineinreicht.[795]) *Langzeitbezieher* (über fünf Jahre) von Hilfe zum Lebensunterhalt finden sich nach der Bremer Langzeitstudie vor allem unter den Alleinerziehenden (36 v. H. aller alleinerziehenden Sozialhilfeempfänger), aber auch bei Ehepaaren mit Kindern unter sieben Jahren (27 v. H. dieser Bezugsgruppe).[796]) Das Risiko, dauerhaft in den Bereich der Armutsschwelle zu geraten, hat sich bei den Alleinerziehenden und bei kinderreichen Familien nicht nur in den alten, sondern auch in den neuen Bundesländern deutlich erhöht.[797]) Die Frage nach den damit verbundenen erschwerten Entwicklungmöglichkeiten der betroffenen Kinder und Jugendlichen insbesondere beim Zusammentreffen mehrerer Problemlagen ist in der Forschung bislang kaum untersucht. Obgleich kaum Langzeitbeobachtungen vorliegen, kann davon ausgegangen werden, daß Arbeitslosigkeit und wirtschaftliche Unterversorgung die Sozialbeziehungen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Familie (Rückzugstendenzen, Kontaktverluste, Bildungsbenachteiligung) beeinträchtigen[798]) und auch gesundheitliche Problemlagen im umfassenden physisch-psychischen Sinne begünstigen.[799])

Der Bezug und die dauerhafte Inanspruchnahme von Sozialhilfe ist keineswegs unmittelbar mit dem *demo-*

[793]) Vgl. Hauser, R. (1995), S. 5.
[794]) Statistisches Bundesamt (1998e).

[795]) Vgl. Wingen, M. (1997), S. 175; Hübinger, E. (1996), S. 219ff.
[796]) Vgl. Deutscher Bundestag (1995d), S. 12.
[797]) Walper, S. (1995), S. 193.
[798]) Ebd., S. 189.
[799]) Klocke, A. / Hurrelmann, K. (1995); Brüning, N. / Krumrey, H. (1996).

graphischen Wandel verknüpft. Allerdings können Wandlungsprozesse bei den familialen Lebensformen, wie beispielsweise die Zunahme der Alleinerziehenden, das Sozialhilferisiko zukünftiger Generationen von Kindern und Jugendlichen beeinflussen. Dennoch bleibt unbestritten, daß die Hauptursache des gestiegenen Sozialhilfebedarfes von Kindern und Jugendlichen in einem zeitweisen oder dauerhaften Einkommensausfall der Familie oder eines Elternteiles auszumachen ist, so daß eine Veränderung der aufgezeigten Problemlagen an der Sicherung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Familien anknüpfen müßte.

1.3.6 Gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften

Die aktuelle *Zahl gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften* läßt sich nicht genau ermitteln, da die exakte Zahl der Menschen mit homosexueller Orientierung nicht bekannt ist. Die amtliche Statistik weist lediglich die geschätzte Zahl der verschiedengeschlechtlichen nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit gemeinsamer Haushaltsführung aus. Es zeichnet sich jedoch im Zuge der Liberalisierung des Rechts durch die 1994 abgeschlossene Abschaffung des § 175 StGB sowie einer verstärkten öffentlichen Präsenz und Artikulation der Menschen mit gleichgeschlechtlicher Orientierung die zunehmende „Integration einer Randgruppe in die Hauptkultur" [800]) ab, die auch die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Lebenssituation der Menschen in gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften erleichtert. Die grundlegenden wissenschaftlichen Befragungen homosexueller Männer in Deutschland konstatieren bei Schwulen eine ausgeprägte Tendenz, feste Freundschaften einzugehen.[801]) An der Universität Bremen besteht seit 1995 ein interdisziplinäres Studienangebot „Schwul-lesbische Studien", das sich nach nordamerikanischem und holländischem Vorbild vor allem den Lebens- und Interessenlagen der Betroffenen zuwendet. Aus den ersten Forschungen des Bremer Institutes [802]) lassen sich zu der Situation gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften folgende *vorläufige Ergebnisse* darstellen.

Es kann davon ausgegangen werden, daß über die Hälfte der Schwulen und Lesben in gleichgeschlechtlichen Beziehungen leben, wobei der Anteil der langjährigen Partnerschaften mit zunehmendem Alter der Personen zunimmt. Besonders eine gemeinsame Haushaltsführung und Lebensgestaltung verleihen den Partnerschaften Stabilität und Bindung, wohingegen dem Klischee kurzer und oberflächlicher Beziehungen widersprochen werden muß. Nach neueren Studien liegt gleichgeschlechtlichen Partnerschaften möglicherweise ein neuartiges auf Konsens basierendes Beziehungsmodell zugrunde, das den widerstreitenden Ansprüchen von Bindung und Autonomie, wie sie übrigens von allen Partnerschaften zunehmend gefordert wird, besondere Rechnung trägt und so die Beziehung langfristig eher stärkt. Hierzu ist jedoch weiterer Forschungsbedarf gegeben. Die familialen Beziehungen der Menschen mit gleichgeschlechtlicher Orientierung sind in erster Linie zu ihren eigenen Eltern und Geschwistern ausgeprägt. Wird dabei Homosexualität als Krisenereignis erlebt und überwunden, kann von tragfähigen Generationenbeziehungen ausgegangen werden. Allerdings sind die Bedingungen für einen gelingenden bzw. für einen mißlingenden Umgang mit einem solchen Krisenereignis ebenfalls noch nicht ausreichend erforscht, so daß Aussagen über den zukünftigen familialen Zusammenhalt dieser Gruppe noch nicht gemacht werden können. Andererseits haben nicht wenige homosexuelle Männer und Frauen eigene Kinder aus einer heterosexuellen Beziehung (Ehe, Partnerschaft). Erste Untersuchungen gehen von ca. zwei Millionen lesbischen Müttern bzw. schwulen Vätern aus. Die Lebensbedingungen und Funktionsweisen dieser „Familien" und die Auswirkungen auf die Kinder sind bislang ebenfalls nicht erforscht.

Zur familiären *Situation von älteren Menschen mit homosexueller Orientierung* gibt es bislang nur spärliche Erkenntnisse.[803]) Ältere Menschen mit gleichgeschlechtlicher Orientierung scheinen trotz feststellbarer Liberalisierung möglicherweise aufgrund ihrer Erfahrungen in der Vergangenheit mit strafrechtlicher Verfolgung ein offenes Auftreten und die Nutzung der Angebote schwul-lesbischer Einrichtungen eher zu meiden. Zum anderen ist die homosexuelle Subkultur stark „jugendzentriert", die Bedürfnisse älterer Homosexueller sind noch kaum erforscht. Insgesamt ist damit heute die Gefahr einer Isolation der älteren Generationen von Menschen mit homosexueller Orientierung gegeben. Die Einrichtungen der Altenhilfe sowie der Pflegewissenschaften haben sich der spezifischen Lebenslage älterer Homosexueller ebenfalls noch nicht zugewandt, spezifische Wohnangebote sind zudem – sofern sie überhaupt existieren oder geplant sind – den immer noch vorhandenen Vorurteilen in der Öffentlichkeit ausgesetzt, wie z. B. bei einem Projekt in einem Hamburger Stadtteil 1995 geschehen.[804])

Im Bereich der *Selbstorganisation und Selbsthilfe* kann auf die Arbeit von sogenannten „40-plus-Gruppen" verwiesen werden, die sich bundesweit etabliert haben und sich als Kontakt- und Anlaufstellen für die älteren Homosexuellen verstehen, auch um der jugendbezogenen Subkultur etwas Eigenständiges gegenüber zu stellen.

Die in gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften lebenden Menschen müssen sich in einem *rechtlich weitgehend ungeregelten Raum* bewegen. Ähnlich wie die Männer und Frauen in heterosexuellen nichtehelichen Lebensgemeinschaften gelten sie vor dem Gesetz als Fremde. Zeugnisverweigerungsrecht, Besuchsrecht bei Unglücks- und Krankheitsfällen und Auskunftsrecht gelten für diese Gruppen ebensowenig wie das Recht zur Regelung der Beerdigung. Während sich die verschiedengeschlechtlichen Partner in solchen Fällen auf den Status eines „Verlobten" berufen können und damit teilweise Zugang zu den Rechten erwirken können oder einfach heiraten

800) Lautmann, R. (1996), S. 122.
801) Dannecker, M. (1990), S. 117; Bochow, M. (1994), S. 34.
802) Hoffmann, R. (1997).

803) Vgl. Stümke, H.-G. (o.J.); Deutscher Bundestag (1995a); SVD (1996).
804) Süddeutsche Zeitung vom 13. November 1995.

können, sind gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften von dieser Möglichkeit ebenso wie von der Heiratsmöglichkeit ausgeschlossen. Aus gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften lassen sich deshalb auch keinerlei Hinterbliebenenansprüche ableiten, im Falle einer durch Testament erhaltenen Erbschaft gelten sie als nicht verwandt und werden entsprechend steuerlich veranlagt.

Schwulen- und Lesbenvereinigungen fordern die Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften. Zahlreiche homosexuelle Paare sind mit dieser Forderung bis zum Bundesverfassungsgericht gezogen. Dieses hat in seinem Kammerbeschluß vom 4. Oktober 1993 allerdings festgestellt, daß gleichgeschlechtliche Paare nach dem derzeit geltenden Recht keinen einklagbaren Anspruch auf Eheschließung haben. In Kommentaren zu diesem Urteil wird dargelegt, daß damit lediglich geltendes Recht ausgelegt wurde und der Gesetzgeber frei ist, die Ehe durch Gesetz für gleichgeschlechtliche Paare zu öffnen oder ein gleichwertiges Rechtsinstitut mit gleichen Rechten und Plichten zu schaffen.[805]) In einigen nordeuropäischen Ländern (Dänemark, Schweden, Norwegen, Island) bestehen rechtliche Regelungen, die es gleichgeschlechtlichen Partnerschaften ermöglichen, sich beim Standesamt eintragen zu lassen und damit in den Rechten und Pflichten im wesentlichen Ehepaaren gleichgestellt werden. In den USA fanden – allerdings als ein Sonderfall – in Kalifornien im Jahr 1996 erstmals zivilrechtliche Trauungen gleichgeschlechtlicher Partner statt.

Die *zukünftige Entwicklung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften* im Prozeß des demographischen Wandels ist aufgrund fehlender Zahlen und der beschriebenen Forschungslücke kaum zu prognostizieren. Zu vermuten ist, daß parallel zur allgemeinen demographischen Entwicklung auch die Zahl älterer Menschen, die in gleichgeschlechtlichen Partnerschaften leben, zunehmen wird. Der Anteil der Kinderlosen in dieser Gruppe wird vermutlich deutlich höher sein als beim Bevölkerungsdurchschnitt. Dadurch und durch die generelle Abnahme der Familiengrößen sind ihre familialen Hilfe- und Unterstützungspotentiale deutlich geringer ausgeprägt, der Bedarf nach professionellen Dienstleistungen im Falle von Krankheit oder Pflegebedarf im Alter wird bei dieser Gruppe folglich wachsen. Hingegen dürfte die Erwerbsbeteiligung insbesondere der kinderlosen gleichgeschlechtlich Orientierten höher sein als bei den in Familien lebenden Menschen, so daß die materielle Situation – augenfällig bei Doppelverdiener-Partnerschaften – sich im Alter auch unter Versorgungsaspekten eher günstiger darstellt als beim Bevölkerungsdurchschnitt. Möglicherweise bildet diese Seniorengruppe zukünftig ein besonders kaufkräftiges Marktsegment innerhalb des „Gray-Market" aus.

2 Generationen und ihre Netzwerke – Gegenwart und mögliche Zukunft

Der Blick auf die Familie vor dem Hintergrund des demographischen Wandels wird im folgenden Unterkapitel auf die Entwicklung der Beziehungen zwischen den Generationen gelenkt. Dies ist notwendig, da sich die Dynamik der Familienentwicklung anhand der bereits beschriebenen familialen Kennziffern und der Rahmenbedingungen des familialen Lebens, die allesamt Momentaufnahmen darstellen, nur unzureichend abbilden läßt. Mit der wachsenden Lebenserwartung und der Pluralisierung der Lebens- und Familienformen weitet sich auch das Spektrum der möglichen Generationenbeziehungen in den einzelnen Lebensphasen aus. Unbestritten wird auch die durch das generative Verhalten verursachte tendenziell abnehmende Familiengröße zukünftig die Beziehungen der Generationen innerhalb der Familie beeinflussen. Gerade im Zusammenhang mit gegenseitiger Unterstützung und Hilfe kommt deshalb den *sozialen Netzwerken* heute und besonderes in der Zukunft eine wachsende Bedeutung zu. Unter sozialen Netzwerken versteht man die gelebten sozialen Beziehungen eines Menschen, welche neben der unmittelbaren familiären und verwandtschaftlichen Ebene auch weitergehende informelle Beziehungen (z. B. zu Nachbarn, Freunden, Vereinskreisen u. ä.) sowie formelle Beziehungen (z. B. zu professionellen Helfern) einschließt.

2.1 Art und Qualität innerfamilialer Generationenbeziehungen

Im folgenden wird zunächst der Blick auf die Entwicklung der Generationenbeziehungen innerhalb der Familien selbst gerichtet. Beleuchtet werden die Beziehungsstrukturen zwischen den Generationen im Lebensverlauf, der Umfang und die Formen gegenseitiger Hilfe und Unterstützung, mögliche Belastungen und Konflikte sowie die Möglichkeiten und Grenzen der Pflegeleistungen innerhalb der Familie. Dabei muß beachtet werden, daß heute nicht nur die gängige Dreigenerationenfamilie (Großeltern-, Eltern- und Kindergeneration), sondern auch die Viergenerationenfamilie (Urenkelgeneration) existiert und vereinzelt sogar fünf Generationen einer Familie zu finden sind.[806]) Wenn auch diese Familienformen aufgrund größer werdender Altersabstände zwischen den Generationen zukünftig eher rückläufig sein werden, so zeigen doch repräsentative Untersuchungen, daß gerade die Generation der 60- bis 65jährigen häufig noch lebende Eltern- bzw. Schwiegereltern(-teile) hat.[807])

2.1.1 Beziehungsstrukturen und ihre Entwicklung

Noch in den 50er und 60er Jahren des 20. Jahrhunderts lebten in Deutschland etwa doppelt so viele Kinder im Alter bis zu 14 Jahren als ältere Menschen über 65 Jahre. Dieses Verhältnis hat sich bis in die 90er Jahre auf etwa 1:1 reduziert, was im wesentlichen auf sinkende Kinderzahlen und eine gestiegene Lebenserwartung zurückzuführen ist. Der Blick auf die Familie und ihre Beziehungsstrukturen hat sich entsprechend verändert. So standen früher Fragen der Sozialisation und der Erziehung in den Eltern-

[805]) Bruns, M. (1996), S. 6-10; Lautmann, R. (1996), S. 125.

[806]) Vgl. Lehr, U. (1982).

[807]) Grünendahl, M. / Minnemann, E. / Stosberg, M. (1997).

Kind-Beziehungen der Kernfamilie im Mittelpunkt der sozialwissenschaftlichen Betrachtung und weniger die Beziehungen zwischen den Eltern bzw. den Enkeln und den Großeltern. Dies hatte auch ökonomische Hintergründe, denn mit der Institutionalisierung der Alterssicherung wurde die Familie von der Versorgung der älteren Generation weitgehend freigestellt und auf ihre Erziehungsfunktion für die nachkommende Generation und die Regeneration des in der Regel berufstätigen Ehemannes konzentriert. Hans Bertram hat diese Betrachtungsweise auf das Leitbild der neolokalen Kern- oder Gattenfamilie zurückgeführt, wie sie von dem Soziologen Talcott Parsons modellhaft entwickelt wurde. Die sich seither wandelnden Familien- und Lebensformen, die gestiegene Lebenserwartung und der bessere Gesundheitszustand der älteren Generationen sowie der von Ronald Inglehart postulierte Wertewandel machen es jedoch erforderlich, heute zum *Leitbild der multilokalen Mehrgenerationenfamilie* überzugehen.[808]) Die Familie läßt sich demnach nur noch in einer Lebensverlaufperspektive angemessen beschreiben, während die nach wie vor gängige Praxis einer haushaltsorientierten Betrachtung lediglich ein Blitzlicht auf die jeweilige aktuelle Situation wirft. Die unmittelbaren Beziehungen zwischen den Generationen innerhalb der Familie sind heute mehr als jemals zuvor bestimmt von Lebensverläufen, die das Zusammenleben im unmittelbaren Familienverband zeitlich befristen (vgl. 1.1.6). In der Regel handelt es sich dabei um die eigene Kindheit und – sofern später Kinder vorhanden sind – um die gemeinsame Lebenszeit mit den eigenen Kindern. Bei einer Lebenserwartung von etwa 80 Jahren entfällt etwas mehr als die Hälfte (40 bis 45 Jahre) auf das jeweilige familiale Zusammenleben. Ausnahmen bilden die sog. Dreigenerationenhaushalte, die allerdings nur noch weniger als 2 v. H. aller Haushalte ausmachen. Ein wachsender Teil der Lebenszeit des einzelnen wird somit von den verschiedenen Generationen einer Familie in getrennten Haushalten gelebt. Dies betrifft besonders die Zeit der verlängerten Jugendphase und die Phase des sog. „leeren Nestes" nach Auszug der erwachsenen Kinder aus dem elterlichen Haushalt.

Welche Beziehungen zwischen den Generationen einer Familie bestehen und wie sie gelebt werden hängt vor allem von zwei Faktoren ab: dem Lebensalter und dem Vorhandensein von Kindern. Jüngere Menschen – in der Regel noch kinderlos – weisen starke Beziehungen zu den eigenen Eltern und zu Freunden auf, während Partner und Geschwister (noch) keine hervorgehobene Bedeutung innehaben. Mit zunehmendem Alter werden Partner und die eigenen Kinder – soweit vorhanden – zu den dominanten Bezugspersonen und letztere werden bei Befragungen auch von bis zu 80jährigen als wichtigste Bezugspersonen genannt.[809]) Unterschiede in der Beziehungsdynamik zeigen sich besonders deutlich beim Übergang zur eigenen Familiengründung. Während insbesondere bei kinderlosen Ledigen häufig enge Gefühlsbindungen zu den eigenen Eltern und zur Herkunftsfamilie feststellbar sind, bauen sich bei den Kinderhabenden im Zuge der Familiengründung neue enge Beziehungen zum Partner und den Kindern auf, die das familiale Beziehungsmuster dominieren. Zwar spielen in dieser Phase des Lebensverlaufes die Beziehungen zu den eigenen Eltern, zu Geschwistern, Freunden oder anderen Verwandten eine untergeordnete Rolle, jedoch bleiben meistens die emotionalen Bindungen insbesondere zwischen der Großeltern- und der Elterngeneration erhalten, wohingegen gemeinsame Aktivitäten wie z. B. Freizeitgestaltung oder gemeinsame Mahlzeiten eher rückläufig sind. Hans Bertram stellt zusammenfassend fest, daß trotz der ausgeprägten Dominanz der kernfamilialen Beziehungsmuster im Zusammenhang mit einer eigenen Familiengründung und einem eigenen Familienleben von einem Bruch mit der Herkunftsfamilie keinesfalls gesprochen werden kann. Vielmehr haben die Beziehungen zwischen Eltern und Kindern im Lebensverlauf sogar eine größere Bedeutung als die Beziehungen zu den Partnern,[810]) allerdings werden die Beziehungen zu den eigenen Eltern häufiger ein Leben lang als Belastung und Konfliktquelle erlebt als die Beziehung zu den eigenen Kindern.[811])

Nimmt man die Kontakthäufigkeit zwischen den Generationen in einer Familie als Hinweis auf die Qualität der Beziehung, so zeigen regionalisierte Untersuchungen trotz bestehender Unterschiede zwischen den süddeutschen ländlichen Regionen und norddeutschen Regionen der neuen Bundesländer dennoch ein durchgängiges Beziehungsmuster: in allen Regionen haben Großeltern eine größere Bedeutung bezüglich der Kontakthäufigkeit als die eigenen Geschwister, so daß die bislang gängige Differenzierung zwischen der Kernfamilie und der erweiterten Familie nicht aufrechterhalten werden kann. Einschränkend gilt, daß die Bedeutung der Großeltern bzw. der Geschwister mit der räumlichen Distanz und der Anzahl der Geschwister jeweils unterschiedlich ausfällt, so daß der generelle Zusammenhang nicht in jedem Einzelfall gilt. Auch ist die Häufigkeit der Kontakte alleine noch nicht gleichzusetzen mit der Qualität der Beziehung.[812]) Dennoch läßt sich sagen, daß die Bedeutung der sogenannten vertikalen Verwandtschaftsstrukturen bislang eher unterschätzt wird.[813]) Neben die Regenerations- und die Sozialisationsfunktion der Familie tritt somit die *Generationensolidarität als weiteres Kernelement familialer Beziehungen.*[814])

Untersuchungen des DJI-Familien-Survey zu den Beziehungen in modernen Mehrgenerationenfamilien, die nicht ausschließlich in einem gemeinsamen Haushalt leben, zeigen auf, daß die persönlichen Kontakte und die damit verbundenen gemeinsamen Aktivitäten bzw. Solidarbeziehungen von der räumlichen Entfernung bestimmt sind, in denen die Generationen zueinander leben. Da der weit überwiegende Teil dieser Mehrgenerationenfamilien (etwa vier

808) Bertram, H. (1997), S. 309ff.; ders. (1996), S. 239ff.
809) Bertram, H. (1996), S. 244.

810) Ebd., S. 255.
811) Lehr, U. / Thomae, H. (1966).
812) Klose, S. (1985), S. 21.
813) Vgl. BMFuS (1994), S. 28f.
814) Bertram, H. (1996), S. 250.

Fünftel) in einer räumlichen Entfernung von weniger als einer Stunde Entfernung zueinander leben und ein Großteil davon zumindest am selben Wohnort oder gar im selben Haus wohnen, sind mehrmalige wöchentliche Kontakte zwischen den Mitgliedern einer Mehrgenerationenfamilie dann keine Seltenheit.[815]) Daraus geht hervor, daß die Verwandtschaftsnetze bedeutend dichter sind, als es die Haushaltsstatistik bei einem nur geringen ausgewiesenen Anteil von Mehrgenerationenhaushalten vermuten läßt. Zusätzlich werden die Beziehungen zwischen den Generationen vom Vorhandensein von kleinen Kindern stimuliert. Die Großeltern-Enkel-Beziehung scheint sich auf die Solidarbeziehungen im Familienverbund besonders positiv auszuwirken, und zwar sowohl hinsichtlich des Tausches von Dienstleistungen als auch hinsichtlich der finanziellen Beziehungen zwischen den Generationen[816]) (vgl. auch: 2.1.2). Allerdings sind gerade die Großeltern-Enkel-Beziehungen stark geschlechtsspezifisch ausgeprägt und auch vom Alter der Enkel bzw. der Großeltern abhängig. Hinzu kommen die Fälle, in denen Scheidungen der Eltern die Großeltern-Enkel-Beziehungen beeinflussen.

In der Fachdiskussion[817]) wurde in den 60er Jahren zunächst die *Leitformel der „inneren Nähe durch äußere Distanz"*[818]) sowie daran anknüpfend der *„Intimität auf Abstand"*[819]) für diejenige Form der Generationenbeziehung geprägt, bei der vor allem die mittlere und ältere Generation den Wunsch nach einer eigenständigen Lebensführung („Abstand") mit dem Bedürfnis nach zwischenmenschlichen Kontakten und Teilhabe am weiteren Familienleben („Intimität") verbindet und die räumliche Distanz die innere Nähe sogar fördert.[820]) Man kann also keinesfalls von einer Entsolidarisierung zwischen den Generationen sprechen, auch wenn die Haushaltsstatistik eine solche Interpretation nahelegen könnte. Während Ehe und Partnerschaft aufgekündigt werden können und dies auch zunehmend geschieht, weisen die Eltern-Kind-Beziehungen – je nach Lebensabschnitt unterschiedlich ausgeprägt – eine hohe Stabilität und ein großes gegenseitiges Unterstützungs- und Hilfepotential auf.

Über die *zukünftige Entwicklung der Generationenbeziehungen* lassen sich nur allgemeine Aussagen machen: die Dominanz des Einpersonenhaushaltes im Alter wird sich vermutlich aufgrund der steigenden Scheidungsraten, der Zunahme der Einelternfamilien und der Zahl von dauerhaft Alleinlebenden noch verstärken und bei den Alleinstehenden wird sich die Quote bis 2030 auf über 50 v. H. aller über 60jährigen erhöhen.[821]) Die festgestellte Veränderung der Familienformen (z. B. sogenannte „Fortsetzungsfamilien", neu zusammengesetzte „Patchwork-Familien" oder die in getrennten Haushalten lebenden Partner der „Living apart together"-Paare) und vor allem die Zunahme der lebenslang Kinderlosen bzw. die insgesamt sinkende Geburtenrate werden auch die Familienbeziehungen in der Zukunft verändern. Auf der Ebene der Haushalte betrachtet werden vermutlich im Jahre 2030 etwa 41 v. H. der über 60jährigen allein leben und gegenüber 1991 absolut um etwa 3,8 Millionen auf über 9,5 Millionen Menschen – nach wie vor vorwiegend Frauen – anwachsen. Deren Familienbeziehungen werden auf der vertikalen Ebene durch die geringere Kinderzahl ihrer eigenen und der nachfolgenden Generationen zur sogenannten „Bohnenstangen-Verwandtschaft" tendieren. Längere Lebenserwartung machen das nebeneinander mehrerer Generationen einer Familie (von den Urenkeln bis zu den Urgroßeltern) zwar wahrscheinlicher, gleichzeitig wird durch die feststellbare Tendenz der späteren Erstelternschaft diese Konstellation für die meisten Familienverbände nur für eine relativ kurze Zeitspanne erlebbar sein und bei denjenigen, die erst spät eine eigene Familie gründen, zu großen „Lücken" zwischen den Generationen und damit unter Umständen zur sog. problematischen „Sandwich"-Situation führen (vgl. 1.2.5). Wie bereits im Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" ausgeführt, werden die Verwandtschaftsbeziehungen auf der Ebene der Gleichaltrigen (Geschwister, Schwägerinnen und Schwäger, Vettern und Cousinen) hingegen hinsichtlich ihres Umfanges abnehmen. Im Falle von Scheidung und Wiederheirat werden sie sich hinsichtlich der „angeheirateten" Seitenverwandtschaft verändern. Die Verwandtschaftsstrukturen werden somit tendenziell komplizierter oder auch unverbindlicher bzw. zeitlich begrenzt.[822]) Dies gilt im gleichen Maße für die Kontakte auf der vertikalen Ebene zwischen Schwiegereltern und Schwiegerkindern bzw. Großeltern und Kindern, wenn nämlich durch Scheidung Kontakte verlorengehen oder durch Wiederheirat neue Verwandtschaften entstehen.

Eine besondere Lebenssituation im Alter erfahren die lebenslang Kinderlosen. Da sich deren Anteil bei den jüngeren Geburtsjahrgängen ab etwa den 1955 Geborenen deutlich nach oben erhöht, werden diese ab dem Jahr 2020 bei den über 65jährigen ebenfalls zunehmen. Prognosen gehen von bis zu einem Drittel dann älterer Menschen ohne Kinder und Enkel aus, die dann lediglich über eine Seitenverwandtschaft (Geschwister, Schwägerinnen und Schwäger, Nichten, Neffen und deren Kinder) verfügen werden. Hinzu kommen dann diejenigen Älteren, die zwar selbst noch – in abnehmender Zahl – Kinder hatten, jedoch aufgrund der Kinderlosigkeit ihrer Kinder keine Enkelkinder mehr haben werden.[823]) Möglicherweise wird es zukünftig den Typus des alten Menschen „mit Familie", denjenigen „mit nichtverwandter sozialer Vernetzung" und daneben den gering sozial vernetzten alten Menschen geben.[824]) Vor allem für den dritten Typus werden formelle soziale Netze vermehrt gefordert sein.

Die Möglichkeit, Familienbeziehungen durch gemeinsame Unternehmungen zu gestalten, wird auch in Zukunft von der räumlichen Nähe bzw. der Di-

[815]) Bien, W. / Marbach, J. (1991), S. 31ff.
[816]) Marbach, J. (1994), S. 110.
[817]) Vgl. hierzu ausführlich: Lehr, U. (1996), S. 272ff.
[818]) Tartler, R. (1961).
[819]) Rosenmeyr, L. / Köckeis, E. (1965).
[820]) Fooken, I. (1997), S. 13.
[821]) Höhn, Ch. / Roloff, J. (1994), S. 83.
[822]) Vgl. Deutscher Bundestag (1994a), S. 149.
[823]) Wilbers, J. (1994), S. 186.
[824]) Vgl. Backes, G. (1996), S. 31.

stanz der Familienmitglieder zueinander geprägt werden. Eine wachsende Mobilität aufgrund der Erfordernisse des Arbeitslebens ist heute bereits vor allem bei Menschen mit qualifizierten Berufen feststellbar. Die räumliche Entfernung zwischen den Familienmitgliedern und damit den Generationen dürfte somit bei einem Teil der Familien tendenziell zunehmen, gleichzeitig werden durch die technische Entwicklung bereits heute in Ansätzen erkennbar neue Formen der Kommunikation entstehen, so daß sich die Beziehungen innerhalb von Familien möglicherweise anders, vielleicht sogar enger, gestalten (Bildtelefonate, Bildschirmkonferenzen, häufigeres E-Mailen etc.), als wir dies bislang gewohnt sind. Welche Auswirkungen diese Entwicklung auf das Alltagsleben der einzelnen Familienmitglieder im Mehrgenerationenverbund haben wird, läßt sich heute noch nicht absehen.

2.1.2 Umfang und Form gegenseitiger Hilfe und Unterstützung

Die Sachverständigenkommission zur Erstellung des Vierten Familienberichts hat spezielle Fragestellungen zum Verhältnis der älteren Menschen in Gesellschaft und Familie wie auch die der Familie zum älteren Menschen aufgegriffen[825]) und der Familienbegriff ist seither um die Dimension der Generationensolidarität von mehr als nur zwei Generationen erweitert worden.[826])

Die *Beziehungen zwischen den Generationen im Familienverbund* sind in jüngerer Zeit wieder stärker in den Horizont der sozialwissenschaftlichen Forschung und hier speziell der Netzwerkforschung gerückt[827]) und stehen in der Regel im Kontext der Alternsforschung[828]) oder der Familienforschung,[829]) wobei die im folgenden dargelegten empirischen Ergebnisse vorrangig für die alten Bundesländer gelten.

Die ersten Ergebnisse der Beschäftigung mit diesem Themengebiet zeigen, daß die *Bedeutung von engen Verwandten* für die Mitglieder einer Familie mit dem Lebensalter im allgemeinen zunimmt, und zwar unabhängig von der jeweils gewählten Lebensform. Dies ist anhand der *Verteilung der Kontakte* zu eng verwandten (Kernfamilie), verwandten und nicht verwandten Personen in verschiedenen Situationen, die sowohl den Alltag als auch spezifische Beziehungsebenen (Problemgespräche, Finanzerhalt oder -gabe) betreffen, erkennbar. In der Regel sind die Verwandten die dominierenden Kontaktpartner für alle Lebensbereiche, unter den Geschlechtern sind vor allem die Frauen aktiv. Lediglich Alleinlebende sind in einzelnen Situationen sehr stark auf Kontakte und Beziehungen zu Nichtverwandten angewiesen (z. B. bei persönlichen Gesprächen, bei Freizeitgestaltung), ihre Integration in das familiale Geschehen ist entsprechend als geringer einzustufen, und gesundheitliche Problemlagen sind häufiger anzutreffen als beim Durchschnitt aller Befragten. Auch ist die Zahl der außerfamilialen Kontakte von Alleinlebenden niedriger als bei den familial stark integrierten Personen.[830]) Die *Kommunikation* zwischen den bzw. innerhalb der verschiedenen Generationen Erwachsener (Enkel, Eltern, Großeltern) weist deutliche Abstufungen auf.[831]) Gespräche finden bei allen Altersgruppen am intensivsten innerhalb der eigenen Generation statt, am stärksten ist dieses Verhalten bei der jüngsten Generation ausgeprägt. Generationenübergreifend stehen die Enkel als von den Eltern und Großeltern gleichermaßen gesuchte Gesprächspartner an erster Stelle. Die Großelterngeneration sucht darüber hinaus in etwa ähnlich starkem Maß den Kontakt zur Elterngeneration (= ihren Kinder), während sie selbst als Gesprächspartner von der Enkel- und der Elterngeneration erst an zweiter Stelle gesucht werden. Die meisten Aktivitäten gehen dabei von der mittleren Generation aus, d. h. sie suchen sowohl zur Enkel- als auch zur Großelterngeneration (= die eigenen Eltern) mehr kommunikative Kontakte als sie umgekehrt von diesen als Gesprächspartner gesucht werden.[832]) Konzentriert man die Betrachtung allerdings auf diejenigen Gespräche, bei denen wichtige persönliche Dinge besprochen werden, so zeigt sich eine große Ausgeglichenheit von Geben und Nehmen über alle Generationen hinweg.[833])

In ihrer Arbeit zum Kontaktverhalten älterer, alleinlebender Frauen wies Sylvia Klose diese Zusammenhänge auch für die DDR nach.[834]) Es ist davon auszugehen, daß dies auch für die heutige Situation in den neuen Bundesländern prinzipiell zutrifft. Gunnar Winkler verweist darauf, daß „die Familie (Kind, Enkel, Verwandte) zum wichtigsten Bezugsfeld der Kommunikation, der sozialen Kontakte und der Mobilisierung von Selbsthilfepotentialen" wird und sich familiale Kontakte in ihrer Bedeutsamkeit dort erhöhen, wo infolge des Wegbrechens ehemaliger außerfamilialer Kontakte (ehemalige Kollegen, Nachbarn, Freunde) nach der gesellschaftlichen Wende noch keine hinreichenden neuen Kontakte geknüpft werden konnten (z. B. in Vereinen, Clubs, Selbsthilfegruppen).[835])

Betrachtet man die Generation der Älteren allerdings etwas differenzierter, so zeigt sich eine deutliche Abnahme der Bedeutung der engeren Verwandten bei den „kompetenten Älteren". Vielseitig interessierte, mit einem höheren Intelligenzquotienten ausgestattete und gesundheitlich weniger beeinträchtigte ältere Menschen haben mehr außerfamiliale Kontakte und weisen einen höheren Zufriedenheitsgrad auf bei vergleichsweise geringeren familialen Kontakten als die weniger kompetenten Älteren. Gerade stark familienorientierte Mütter dieser Generation ziehen sich häufig aus dem außerfamilialen Leben zurück, verstärken die Kontakte zur Familie und haben, wenn die Kinder das Haus verlassen, im allgemeinen ein problematischeres Alter als die in außerfamilialen Rollen engagierten älteren Menschen.[836])

---

[825]) Vgl. Kruse, A. / Wilbers, J. (1987).
[826]) Vgl. zusammenfassend: Behning, U. (1996).
[827]) Vgl. Lüscher, K. / Schultheis, F. (1993).
[828]) Vgl. u. a. Reichenwallner, M. / Glatzer, W. / Bös, M. (1991); Diewald, M. (1993).
[829]) Bertram, H. (1991); Bien, W. (1994).

[830]) Bien, W. (1994), S. 10ff.
[831]) Vgl. im folgenden Marbach, J. (1994), S. 163ff.
[832]) Ebd., S. 183.
[833]) Ebd., S. 195.
[834]) Klose, S. (1985), S. 105ff.
[835]) Winkler, G. (1996), S. 149f.
[836]) Lehr, U. (1996), S. 266ff.

Von besonderer Bedeutung ist der Bereich der *Transferleistungen innerhalb und zwischen den Generationen.* Der größte Teil (90 v. H.) gegenseitiger Hilfeleistungen, des finanziellen Transfers und der wechselseitigen Unterstützung findet zwischen Familienmitgliedern (engere Verwandtschaft) statt, so daß man fast von einem „kleinen" Generationenvertrag sprechen kann. Nur ca. 10 v. H. wird von nichtverwandten Personen (Freunde, Institutionen) erbracht, wobei insbesondere für die jüngeren Familienmitglieder, d. h. die Enkelgeneration, Freunde die größte Rolle spielen.[837])

Neben der Beratung bei persönlichen Angelegenheiten reichen die *Formen gegenseitiger Hilfe und Unterstützung* von der Hilfe im Haushalt über Hilfe beim Umgang mit Behörden, etwaige finanzielle Transfers, Kinderbetreuung, Betreuung bei Krankheit bis hin zur Pflege in der Familie (vgl. 2.1.4). Dabei zeigt die Analyse bei den *Dienstleistungen, die für Familienmitglieder erbracht werden,* ein deutliches Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Generationen. Während die Enkel- und die Großelterngeneration am stärksten Gleichaltrige unterstützen, leistet die Elterngeneration vor allem Dienste für die Generation ihrer Kinder und – im Anteil etwa gleichermaßen – für die Großelterngeneration und auch für Gleichaltrige. Einen besonderen Stellenwert hat offensichtlich die Kinderbetreuung, d. h. die Elterngeneration unterstützt ihre Kinder bei deren (Klein-)Kinderbetreuung (= Urenkelgeneration). Allerdings erhalten sie im Gegenzug Unterstützung durch ihre Kinder in einem ähnlich starken Umfang in anderen Bereichen. Ein ähnliches Gleichgewicht – auf mengenmäßig weit niedrigerem Niveau – besteht zwischen der Enkel- und der Großelterngeneration, d. h. erwachsene Enkel leisten oft ihren Großeltern etwas mehr an aktiver Unterstützung als sie von diesen erhalten. Ein Ungleichgewicht stellt sich auf der Ebene der Beziehungen zwischen Eltern- und Großelterngeneration ein. Hier werden Unterstützungsleistungen im Verhältnis von etwa 1:4 „ausgetauscht", d. h. die Elterngeneration gibt deutlich mehr Hilfen im Bereich der Dienstleistungen an die Großelterngeneration als sie von diesen erhält. Für die „Dienstleistungsbilanz" zwischen den Generationen im Familienverband gilt zusammenfassend, daß die Nettogeber in der mittleren Generation und die Nettoempfänger bei der Großelterngeneration zu finden sind, während die Enkelgeneration nur eine leicht positive Geberbilanz aufweist.[838])

Für den Bereich der *finanziellen Unterstützung und des Transfers von Vermögen* (z. B. Schenkungen von Wohnbesitz u. a.) sind nur generelle Aussagen möglich, da über die Summe bzw. die Werte von Transfers nur wenig bekannt ist und die Vermögen ungleich verteilt sind. Die Ströme lassen sich jedoch zumindest nach ihrer Richtung ermitteln. Das Geben und Nehmen zwischen den Generationen weist nur eine schwach abwärts gerichtete Fließbewegung auf, d. h. die Enkelgeneration erhält noch am ehesten materielle Zuwendungen von der Elterngeneration und – geringfügiger – von der Großelterngeneration, während die Elterngeneration nur in bescheidenem Umfang Zuwendungen durch die Großelterngeneration erfährt.[839]) Wie aus der Berliner Altersstudie hervorgeht, transferieren ältere Berliner jährlich durchschnittlich 4 000 DM an die nächste Generation und weitere 2 500 DM an die Enkelgeneration, was einem Anteil von etwa 10 v. H. des Einkommens der Geber entspricht.[840]) Eine Studie, die sich mit den „Transferleistungen von Älteren"[841]) beschäftigt, stellt anhand der aktuellen Vermögens- und Einkommenssituation verschiedener Generationen fest, daß vor allem die Generation der „jungen Alten" zwischen 55 und 65 Jahren in den alten Bundesländern über erhebliche Vermögen verfügt und daß die generelle Bereitschaft, vorhandenes Vermögen an die eigene Kinder- oder Enkelgeneration weiterzugeben, auf der Geberseite von der Höhe des Vermögens und auf der Nehmerseite am ehesten von einer aktuellen Bedarfssituation abhängt. Bei den Motiven dominiert der Altruismus gegenüber dem ebenfalls vorhandenen Austauschmotiv, d. h. daß Schenkungen nicht vorrangig in Erwartung einer (zukünftigen) Gegenleistung getätigt werden. Darüber hinaus spielen bei einigen Transfers steuerliche Aspekte offensichtlich eine Rolle; insbesondere bei großen Vermögen können durch Schenkungen später anfallende Erbschaftsteuern umgangen werden. Aus einer langfristig angelegten Untersuchung zur Lebensgestaltung junger (Ehe-)Paare wird deutlich, daß gerade junge Erwachsene häufig noch bis zum Ende des dritten Lebensjahrzehntes auf vielfältige, vor allem aber auf materielle Unterstützung durch ihre Eltern angewiesen sind. Dabei erbringen die Eltern diese Leistungen mehr oder minder freiwillig, da sie es in dieser Lebensphase, die als „leeres Nest" bezeichnet wird, als ihre solidarische Pflicht gegenüber ihren Kindern betrachten, diese weiterhin materiell zu unterstützen. Laszlo A. Vascovics bezeichnet diesen Übergang als „nachelterliche Familienphase",[842]) sie entspricht auf der Seite der Kinder der Post-Adoleszenz, d. h. der verlängerten Jugend, die bereits an anderer Stelle dargestellt wurde.

Eine weitere Form finanzieller Transfers stellen *Erbschaften* dar. Nach Altersgruppen betrachtet, sind vor allem die 45- bis 65jährigen Empfänger von Erbschaften. Neben dem Alter bestehen weitere Zusammenhänge zwischen der sozialen Stellung, dem Familienstand, der Haushaltsgröße sowie dem Haushaltseinkommen und der Erbschaftswahrscheinlichkeit bzw. der Erbsumme. Je höher die soziale Stellung und/oder das Haushaltseinkommen, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit eine größere Erbschaft anzutreten. Verheiratete erben häufiger, die höchsten Beträge erhalten die Verwitweten. Vierpersonenhaushalte weisen die höchsten Erbquoten auf, Zweipersonenhaushalte die höchsten durchschnittlichen Erbsummen. Das Erbschaftsniveau in den neuen Bundesländern beträgt durchschnittlich lediglich etwa ein Viertel dessen in den alten Bundesländern. Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Höhe der zu erwartenden Erbschaft in direkter Abhängig-

[837]) Bien, W. (1994), S. 26f.
[838]) Marbach, J. (1994), S. 190.
[839]) Ebd., S. 192ff.
[840]) Wagner, G. et al. (1996), S. 289ff.
[841]) EFK (1995).
[842]) Vascovics, L.A. (1993).

keit zu der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozioökonomischen Teilgruppe steht (ebd., 54). Die typischen Erben der Gegenwart sind die 50- bis 60jährigen beruflich und sozial Etablierten.[843])

Für die *zukünftigen Entwicklungen* im Zusammenhang des demographischen Wandels gelten im wesentlichen die bereits gemachten Aussagen hinsichtlich der Veränderung der familialen Netze und ihrer Beziehungsstrukturen. Alle diejenigen gegenseitigen Unterstützungs- und Hilfeleistungen, die an eine örtliche Nähe gebunden sind, werden bei vermutlich wachsender Mobilität und Wohnentfernung der Familienmitglieder nur unter vergrößerten Anstrengungen leistbar sein. Dies gilt besonders bei regelmäßig anfallenden Unterstützungsleistungen. Die Kommunikation zwischen den Generationen einschließlich der Hilfe und Unterstützung bei persönlichen Entscheidungen einzelner Familienmitglieder hingegen hängt weniger von der räumlichen Nähe als von der Qualität der Beziehung zwischen den einzelnen Familienmitgliedern und den bereits an anderer Stelle erwähnten neuen Formen der Kommunikation ab. Bei den materiellen Transfers wird häufig auf die anstehende Erbenwelle verwiesen. In der Tat werden in den kommenden Jahrzehnten enorme Summen in Form von Erbschaften von den älteren Generationen an die nachfolgenden Generationen übergehen. So prognostiziert eine Studie der BBE-Unternehmensberatung für den Zeitraum zwischen 1997 und 2002 ein Gesamterbschaftsvolumen von etwa 2 Billionen DM bei einem durchschnittlichen Wert der Hinterlassenschaft von 470 000 DM. Ähnlich wie heute werden dann vor allem die Generationen der über 50jährigen die Haupterben stellen. Nach 2002 werden die über 55jährigen mehr als die Hälfte des gesamten Vermögens in Deutschland besitzen und damit ihrerseits in zwei bis drei Jahrzehnten das eigene Vererbungspotential mindestens verdoppeln, wobei zu bedenken ist, daß die Zahl der familiären Erben zurückgeht (z. B. erbt der Einzelenkel von 4 Großeltern). Allerdings werden die Erbschaftsvolumen entsprechend den Vermögen vermutlich auch zukünftig sehr unterschiedlich verteilt sein. Bei nahezu der Hälfte aller Erbfälle werden Werte bis zu unter 100 000 DM, bei einem Viertel werden zwischen 100 000 und 250 000 DM weitergegeben und nur wenige (ca. 4 v. H. Erben) kommen in den Genuß des Millionenerbes. Nicht zu vergessen sind die Nachkommen derjenigen, die nur ein geringes oder gar kein Vermögen besitzen. Ob das tatsächliche Erbschaftsvolumen in den kommenden Jahrzehnten durch eine einfache Hochrechnung ihrer Vermögenssituation ermittelt werden kann, ist angesichts der sich verändernden Konsumgewohnheiten der zukünftigen Altengenerationen allerdings ungewiß.[844])

2.1.3 Mögliche Belastungen und Konflikte

Die in den vorangegangenen Abschnitten beschriebene Ausdifferenzierung der Lebensweisen innerhalb familialer Netze, die sich auf der *Ebene der Generationenbeziehungen* als „Intimität auf Abstand" beschreiben läßt, stößt je nach sozialen, materiellen und persönlichen Voraussetzungen der einzelnen an *Grenzen*. Vor allem die Veränderungen der Verwandtschaftsstrukturen hinsichtlich ihrer Größe und ihrer Dauerhaftigkeit, aber auch die räumliche Trennung der Generationen in eigene Haushalte bilden den Hintergrund eines sozialstrukturellen Wandels hin zur „Pluralisierung" und „Individualisierung" der Lebensformen. Die Familie und ihre sozialen Netze sind davon nicht nur – wie im Kapitel „Familie und demographischer Wandel" dargestellt – hinsichtlich der Vielfalt ihrer Erscheinungsformen betroffen, auch auf den Lebenslauf des einzelnen und seiner Familie bezogen lassen sich Pluralisierung- und Individualisierungstendenzen ausmachen. Die Notwendigkeit und die Chance einer stärker individualisierten Lebensweise muß in den verschiedenen Lebensphasen immer wieder neu mit dem Familienleben und anderen Formen der Gemeinschaft und den Anforderungen, die beispielsweise aus der Arbeitswelt resultieren, abgestimmt und ausbalanciert werden. Dabei erwies sich die Familie in der Vergangenheit als durchaus stabil und anpassungsfähig, die Individualisierungstendenz ist deshalb nicht mit einer Entsolidarisierung der Familienmitglieder gleichzusetzen, und auch das Leben in getrennten Haushalten verhindert keineswegs soziale Kontakte und gegenseitige Unterstützungsleistungen.[845]) Auch wird im Fünften Familienbericht die Leistungsfähigkeit der Familien hinsichtlich der Generationen- und der Geschlechtersolidarität betont und als Bestandteil des „Humanvermögens" gewürdigt.[846])

Die eingangs erwähnten Grenzen werden in erster Linie durch die unterschiedlichen sozialen Voraussetzungen gesetzt, unter denen der einzelne und seine Familie lebt. *Die Bewältigung von Problemen* erfordert persönliche, sachliche, materielle und immaterielle Ressourcen, die sich je nach Lebensphase ändern und durch gelebte Formen sozialer Einbindung ergänzt und gestärkt werden. Die angeführten Veränderungen der Familie und ihrer Netze wirken sich stärker auf den einzelnen Menschen aus, je sozial beeinträchtigter die Person ist, was zu großen *Belastungen* führen kann. Aufgrund der familialen Rahmenbedingungen sowie möglicherweise vorhandenen Brüchen in der Familienbiographie (Scheidung, Verlust von Familienmitgliedern) und dem Kleinerwerden der Familien bei gleichzeitig wachsender Mobilität werden Problemlagen je nach den vorhandenen Ressourcen der Familien(mitglieder) unterschiedlich verarbeitet. Besonderes Augenmerk verdienen beispielsweise nie berufstätig gewesene, nur auf die Familie hin zentrierte alleinlebende Frauen (oder auch – aber seltener anzutreffen – Männer) im Alter, die möglicherweise neben einer schlechten materiellen und gesundheitlichen Situation nur noch über kleine Verwandtschafts- und Freundschaftsnetze verfügen. Gleiches gilt z. B. für alleinerziehende junge Mütter mit niedrigem Bildungsabschluß, deren Familienverwandtschaft weit entfernt verteilt lebt und die nur auf ein geringes eigenes Einkommen aus Teilzeitar-

[843]) Rürup, B. / Sesselmeier, W. (1993).
[844]) EFK (1995), S. 58f.
[845]) Vgl. Minnemann, E. / Lehr, U. (1994); zusammenfassend: Backes, G. (1996), S. 33.
[846]) BMFuS (1994), S. 28f.

beit zurückgreifen können. Allerdings ist die Größe des Netzwerkes einer Person allein noch nicht entscheidend. Wie Insa Fooken herausarbeitet, erhöht zwar die *Gesamtgröße des Netzwerkes eines Menschen* die Wahrscheinlichkeit, daß soziale Ressourcen in ausreichendem Maße vorhanden sind, gleichzeitig sind mit den Ansprüchen auf Gegenseitigkeit (Reziprozität) von Beziehungen unter Umständen belastende Effekte verbunden. Als Beispiel sei hier die Situation einer 60jährigen verheirateten Frau genannt, die neben der Versorgung und Pflege der eigenen Mutter auch den Schwiegervater im Haushalt leben hat und die zeitweise die Betreuung der 2jährigen Enkeltochter übernimmt.[847]) Günstige Voraussetzungen für eine hohe Lebenszufriedenheit und eine gelungene soziale Integration des einzelnen sind nach neueren Erkenntnissen bei einer mittleren Größe des sozialen Netzwerkes aufzufinden, während große Netzwerke eher unverbindlichere Beziehungen fördern und sehr kleine Netzwerke die Gefahr von Abhängigkeiten erhöhen. So ist das subjektive *Einsamkeitsempfinden bei Menschen* mit großen sozialen Netzen einerseits[848]) und bei alleinstehenden Älteren ohne Kinder bzw. mit weit entfernt wohnenden Kindern bzw. Enkeln andererseits[849]) deutlich größer. Allerdings bedeutet Kinderlosigkeit bzw. Alleinleben im Alter nicht notwendigerweise Einsamkeit. Gerade lebenslang alleinstehende Kinderlose verfügen häufig über soziale Kontakte zu Geschwistern und deren Familien und/oder nichtverwandten Personen, die sie bereits in mittleren Lebensjahren aufgebaut haben. Eher sind *kritische Ereignisse im Alter* belastend, die das Beziehungsgefüge drastisch verändern, wie es in zunehmendem Maße bei Scheidung bzw. Trennung nach langjährigen Partnerschaften[850]) oder bei Tod des Partners bzw. der Partnerin, aber auch beim Tod eines erwachsenen Kindes der Fall ist.

Eine typische *Belastungssituation* erfährt die bereits an anderer Stelle erwähnte „Sandwich-Generation"[851]) im mittleren Lebensalter (40- bis 60jährige), die sowohl die eigenen Kinder als auch die Eltern unterstützt und dabei eine nach beiden Seiten positive Leistungsbilanz aufweist, d. h. daß sie in dieser Lebensphase sowohl mehr Zeit als auch mehr materielle Ressourcen an die jeweiligen anderen Generationen abgibt als sie von diesen erhält. Dabei leisten besonders die Frauen dieser Generation die Hauptarbeit. Dies kann sowohl aufgrund der zeitlichen als auch der finanziellen Beanspruchung zur starken Belastung bis hin zum Konflikt zwischen einzelnen Beteiligten führen, insbesondere bei einer eventuell vorhandenen Pflegesituation (vgl. ausführlich: 2.1.4).

Über darüber hinaus vorhandene *Konflikte innerhalb von Familien* lassen sich nur generelle Aussagen machen. Bekanntlich gab es bereits in der Vergangenheit auch schon Streitigkeiten innerhalb von Familien, und es wird sie vermutlich auch in der Zukunft geben. Jedoch sind ernsthafte Auseinandersetzungen zwischen Familienmitgliedern nicht die Regel, und sie dürften es auch im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel nicht werden. Allerdings gibt es Hinweise auf zunehmend positive familiale Generationenbeziehungen – auch aufgrund geringerer finanzieller Abhängigkeiten (z. B. bei der Alterssicherung, Ausbildungsförderung).

Insgesamt muß im demographischen Wandel *zukünftig* mit einer größeren Anzahl von älteren Alleinlebenden mit kleineren familialen Netzwerken gerechnet werden, die außerdem einer stärkeren Veränderungsdynamik (z. B. durch Scheidung der Kinder, Enkelverlust bzw. Stiefenkelzugewinn bei Eingehen einer neuen Partnerschaft u. a.m.) unterliegen dürften. Andererseits werden sich durch Scheidung, Wiederheirat bzw. das Eingehen einer neuen nichtehelichen Partnerschaft auch neue Beziehungsformen innerhalb der Generation der Älteren selbst und zu den nachfolgenden Generationen entwickeln. Ob diese Entwicklungen zu einer stärkeren Belastung der verschiedenen Generationen führen wird oder die Familie dadurch sogar entlastet wird, läßt sich heute noch nicht absehen. Die Gruppe der älteren kinderlosen Paare und Alleinlebenden wird allerdings im Zeitverlauf weiter zunehmen, damit auch die Zahl der potentiell „Einsamen".

2.1.4 Pflege durch Angehörige – Möglichkeiten und Grenzen

In den vergangenen Jahren ist das Thema der Versorgung von pflegebedürftigen Menschen immer stärker in den Mittelpunkt sozialpolitischer Diskussionen gerückt, und dies drückt sich auch in der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung als einer Säule der Sozialversicherung aus. Die aktuellen Zahlen zu den *hilfe- und pflegebedürftigen Menschen in privaten Haushalten* bzw. in institutionellen Einrichtungen und die Prognosen zu den zukünftigen Entwicklungen[852]) sind an anderer Stelle in diesem Bericht ausführlich dargestellt (vgl. IV „Gesundheit und Pflege"). Die Zahlen am Ende des ersten Halbjahres 1997 weisen aus, daß Pflege in etwa drei Viertel aller Fälle in Privathaushalten geleistet wird. Nur etwa ein Viertel aller Pflegebedürftigen wird in Heimen versorgt, d. h. etwa 1,3 Millionen Menschen werden zuhause versorgt und mindestens einmal täglich gepflegt. Bei diesen *regelmäßig pflegebedürftigen Personen* handelt es sich vor allem um ältere ab 65 Jahren und in nahezu zwei Dritteln aller Fälle um 80jährige und ältere, davon der überwiegende Teil Frauen und nur in geringerem Umfang Männer, was neben den ungleichen Verteilungen aufgrund der in den Weltkriegen gefallenen Männer vor allem auf die längere Lebenserwartung der Frauen zurückzuführen ist. Jüngere Altersgruppen bis zum 40. Lebensjahr stellen nur knapp 15 v. H. der in Privathaushalten gepflegten Personen. Bei der Pflegesituation in Privathaushalten handelt es sich also in der Regel um die Versorgung eines älteren Menschen durch eine *Hauptpflegeperson*, in erster Linie durch den (...)Ehe- oder Lebenspartner, die Ehe- oder Lebenspartnerin bzw. durch einen Nachkommen, zumeist

[847]) Fooken, I. (1997), S. 25.
[848]) Ebd.
[849]) Dannenbeck, C. (1995), S. 132ff.
[850]) Fooken, I. / Lind, I. (1996), S. 137ff.
[851]) Vgl. Borchers, A. (1997).

[852]) Vgl. Schneekloth, U. et al. (1996); BMA (1997a).

eine Tochter. Bei den jüngeren Pflegebedürftigen stellen die Mütter die Hauptpflegepersonen, bei den Hochbetagten (80jährige und Ältere) treten auch in nennenswertem Umfang die Schwiegertöchter in die Pflegeverantwortung ein. Väter und auch Söhne treten fast nie als Hauptpflegepersonen in Erscheinung, die Beteiligung der Männer als Pflegende findet in größerem Umfang nur bei der Altersgruppe der 40- bis 79jährigen Pflegebedürftigen statt, d. h. wenn es sich um die Ehe- oder Lebenspartnerin handelt, oder aber sie beteiligen sich, wenn es um die organisatorische Unterstützung einer weiblichen Hauptpflegeperson geht. Die geringere Pflegebeteiligung der Männer erklärt sich z. T. auch aus dem Altersunterschied, denn Männer sind in der Regel älter als ihre Partnerinnen und haben zudem eine geringere Lebenserwartung. Allerdings ist die Pflegebeteiligung der Männer in den neuen Bundesländern größer als in den alten, was auf die andere Tradition der Männer bezüglich ihrer Beteiligung an hauswirtschaftlichen Arbeiten und Erziehungstätigkeiten und die höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen dort zurückzuführen ist.[853]) In immerhin 7 v. H. der Fälle wird die Pflege durch andere Verwandte und in 4 v. H. durch Freunde bzw. Nachbarn geleistet. Ergänzend muß ausgeführt werden, daß von allen Pflegebedürftigen immerhin 23 v. H. nicht von einer Hauptpflegeperson, sondern von verschiedenen beteiligten Personen (14 v. H.) unterstützt werden oder aber keinerlei Pflegeleistung aus dem näheren oder weiteren Umfeld erhalten (9 v. H.).[854])

Art und Umfang der Pflege- und Hilfeleistungen, die in Privathaushalten erbracht werden, zeichnen sich durch eine hohe Dichte aus, d. h. die Pflegepersonen sind in nahezu vier Fünfteln der Fälle andauernd, rund um die Uhr, gefordert.[855]) Hauptsächlich müssen sie tägliche Leistungen in den Bereichen der Körperpflege, der Haushaltsführung, der persönlichen Betreuung (Gespräche, gemeinsame Spaziergänge) und bei der Unterstützung beim Essen erbringen, und dabei holen sie nur in einem Drittel aller Fälle die Unterstützung durch professionelle Dienste und Einrichtungen ein. Bei der Nutzung von Hilfsdiensten und auch von Hilfsmitteln bestehen offensichtlich schichtspezifische Unterschiede dergestalt, daß Angehörige der unteren Sozial- und Einkommensschichten aufgrund von nicht vorhandenem Wissen oder aus einem stark ausgeprägten Autonomieverständnis („Ich kann mir selbst helfen") seltener auf die Angebote professioneller Dienste zurückgreifen[856]) oder aus anderen Gründen die Geldleistung aus der Pflegeversicherung der ebenfalls möglichen Sachleistung vorziehen.

Wesentliche *Voraussetzungen für die Pflege in der Familie* sind neben den vorhandenen äußeren Rahmenbedingungen (Vorhandensein von Angehörigen in der Nähe, deren Gesundheitszustand, Zeit- und Geldressourcen, Erwerbssituation etc.) vor allem in der Pflegebereitschaft der Familienmitglieder zu finden. Diese ist insgesamt in der Bundesrepublik Deutschland hoch, wobei die Motive je nach Verwandtschaftsgrad und Qualität der Beziehungen der Familienmitglieder zueinander variieren. Gesellschaftliche Normerwartungen spielen vermutlich auch eine Rolle. Die Bereitschaft der Ehepartner zur gegenseitigen Pflege ist in der Regel stärker ausgeprägt als bei Kindern gegenüber ihren Eltern, wobei hier die Erwartungshaltung der Eltern gegenüber den eigenen Kindern, wiederum zumeist gegenüber den Töchtern, – obwohl vorhanden – auch eher rückläufig zu sein scheint. Auch scheint die Bereitschaft zur Pflege bei Töchtern gegenüber ihren Müttern stärker ausgeprägt zu sein als gegenüber den Vätern und Schwiegervätern. Insgesamt wirkt in diesem Bereich zwischenmenschlicher Beziehungen die gesellschaftliche Norm sozialer Verantwortung im Sinne eines Austausches von Hilfe und Unterstützung im Lebensverlauf dergestalt, daß in der Vergangenheit einmal „Gegebenes" in der Gegenwart „zurückgegeben" wird. Ähnliche Ergebnisse liegen auch für andere Länder der Europäischen Union vor. Selbst in den Ländern, in denen die Familienpflege nicht vom Gesetz (Verpflichtung gegenüber den eigenen Eltern) her gefordert ist, besteht eine ausgeprägte Bereitschaft zur Pflege älterer Familienangehöriger.[857])

Die mit der *Pflegesituation in den Familien verbundenen Belastungen* sind besonders hervorzuheben. Unabhängig vom Alter der zu pflegenden Angehörigen empfinden rund 90 v. H. der Hauptpflegepersonen die Pflege als starke oder sehr starke Belastung. Die hauptsächlichen Gründe liegen zum einen in den gesundheitlichen Voraussetzungen der Pflegepersonen aufgrund des häufig bereits fortgeschrittenen eigenen Alters und in der psychischen Ausnahmesituation, die mit der Pflege eines nahen Angehörigen verbunden ist. Hinzu kommen die permanente Anwesenheitspflicht, der damit einhergehende Rückgang und Mangel an außerfamilialen Kontakten sowie häufiger auftretende Konflikte mit Familienangehörigen und/oder mit der pflegebedürftigen Person selbst. Körperliche, psychische und emotionale Veränderungen auf seiten des Pflegebedürftigen sind häufig anzutreffen und verstärken dann zumeist das Gefühl der Überforderung bei der Hauptpflegeperson. Eine Entlastung ist durch die Inanspruchnahme von Pflegesachleistungen, den Besuch von Pflegekursen sowie durch die gesetzliche Möglichkeit eines vierwöchigen „Urlaubes von der Pflege" gegeben, daneben gibt es beratende und unterstützende Angebote für Pflegende in Form von ergänzenden Sozial- und Pflegediensten sowie durch Gesprächskreise und -gruppen, die von freien Trägern der Wohlfahrt, Kirchen und sonstigen sozialen Einrichtungen angeboten werden (vgl. VI „Soziale Dienste").

Die meisten Belastungen ergeben sich bei den Mitgliedern der sogenannten „Sandwich"-Generation im mittleren Lebensalter, die neben der Pflege der eigenen Elterngeneration noch die Versorgung und Betreuung der eigenen Kinder und Enkel zu leisten haben. Wie bereits erwähnt, nimmt der Anteil dieser Gruppe aufgrund der größeren Altersabstände der Generationen bereits heute ständig zu, und dies

[853]) Vgl. Halsig, zitiert nach Naegele, G. / Reichert, M. (1997), S. 151.
[854]) Schneekloth, U. et al. (1996), S. 132ff.
[855]) Ebd., S. 139ff.
[856]) Naegele, G. / Reichert, M. (1997), S. 154.

[857]) Salvage, A. (1996), S. 56.

dürfte auch in Zukunft der Fall sein. Die Probleme, die sich aus der *Vereinbarkeitsproblematik* berufstätiger Pflegepersonen ergeben, wurden an anderer Stelle bereits dargestellt (vgl. 1.2.5). Vor allem im Falle eines ständigen Pflegebedarfs, aber auch bereits bei täglichem Pflegebedarf müssen viele Hauptpflegepersonen nach neuen Arrangements von Pflege und Berufstätigkeit etwa in Form von Teilzeitarbeit suchen oder aber die Erwerbstätigkeit für die Dauer der Pflege ganz aufgeben. Gerade bei den Frauen der Altersgruppen ab 45 Jahren führt dies unter den aktuellen Arbeitsmarktbedingungen häufig zur endgültigen Aufgabe der Erwerbstätigkeit, was ihre eigene Situation im Alter sowohl materiell als auch im Hinblick auf die Sozialkontakte negativ beeinflussen kann. Zwar wird in Deutschland die Pflegeleistung als Beitrag zum Generationenvertrag betrachtet und durch die Übernahme der Rentenbeitragszahlungen durch die gesetzliche Pflegeversicherung sowie die Einbeziehung der Pflegeperson in die Unfallversicherung sozial abgefedert, eine gesetzliche Regelung zur Freistellung von der Erwerbstätigkeit für eine bestimmte maximale Dauer (vergleichbar etwa dem Erziehungsurlaub) ist jedoch nicht gegeben. Diesbezüglich existieren allenfalls einzeltarifvertragliche bzw. einzelbetriebliche Regelungen,[858]) allerdings nur in bescheidenem Umfang. Muß eine Pflegeperson ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen oder gar aus dem Erwerbsleben ausscheiden, so sind die finanziellen Folgewirkungen allerdings häufig nicht so gravierend (Ende der Erwerbsphase) wie wenn dies zu einem früheren Zeitpunkt (z. B. während der Kindererziehung) geschieht.

Auch die in der Familie *gepflegte Person* ist in dieser Situation *Belastungen* ausgesetzt. Neben den körperlichen Einschränkungen (Verlust von Kontrollfunktionen, Schmerzen etc.) sind hierbei vor allem seelisch-psychische Belastungen zu nennen: Angst vor Ablehnung, vor Verschlimmerung des Gesundheitszustandes, Verlust an Kompetenzen und Zukunftsperspektiven, Gefühle der Isolation, der Hilflosigkeit und Abhängigkeit bis hin zur Verbitterung. Häufig kommt es dann auch zu Konflikten und Auseinandersetzungen mit den pflegenden Angehörigen, insbesondere wenn die persönlichen Beziehungen zwischen Pflegeperson und Gepflegtem schon biographisch belastet sind. Die Grenzen der häuslichen Pflege sind dann schnell erreicht. Alarmierende Forschungsergebnisse aus den USA geben Anlaß zu der Vermutung, daß es in nicht unwesentlichem Ausmaß auch zu *Gewaltausübung in der häuslichen Pflege* kommen dürfte.[859]) Dabei handelt es zumeist um ungewollte Handlungen in unkontrollierten und stark belastenden Situationen, nur in wenigen Fällen um eine bewußte und gewollte Gewaltanwendung. Für die Bundesrepublik Deutschland liegen hierzu jedoch keine exakten Zahlen vor. Bei der Form der Gewaltanwendung ist vor allem die Einschränkung des freien Willens[860]) hervorzuheben, daneben sind die aktive und passive Vernachlässigung, Formen psychischer und körperlicher Mißhandlung, finanzielle Ausbeutung und freiheitsentziehende Maßnahmen zu finden.[861])

858) Vgl. Beck, B. et al. (1997), S. 17.

859) Naegele, G. / Reichert, M. (1997), S. 169; Vgl. auch BMFSFJ (1997c).

860) Niederfranke, A. (1997), S. 134.

Bei den *Hilfestrukturen der Familie* zeigen sich in der Gegenwart bereits Veränderungen dergestalt, daß die Zahl der potentiellen Pflegepersonen rückläufig ist. So hat sich das „Töchter- bzw. Schwiegertöchter-Pflegepotential" in Nordrhein-Westfalen Anfang der 90er Jahre gegenüber dem Jahr 1950 halbiert. Eine weitere *Abnahme infolge der demographischen Entwicklung* ist abzusehen. Geringere Kinderzahlen, der wachsende Anteil der Kinderlosen sowie die gestiegene und vermutlich weiterhin steigende Lebenserwartung lassen ein Anwachsen der absoluten Zahl von Pflegebedürftigen in den nächsten Jahrzehnten bei einer weiteren Abnahme des intergenerativen Pflegepotentials wahrscheinlich werden. Ob die Pflege in der Familie eher zur Partnerpflege tendieren wird, ist noch nicht absehbar. Hier wird die weitere Entwicklung des Gesundheitszustandes der älteren Generation entscheidend sein. Pflegebedarf tritt zunehmend erst in der letzten Lebensphase auf, so daß es vor allem von den Fähigkeiten der Ehe- und Lebenspartner abhängt, ob dies geleistet wird. Hinzu kommen die Einflüsse des sozialen Wandels und wirtschaftliche Entwicklungen. Die Veränderung der familialen Bindungen aufgrund der beschriebenen Entwicklungen, die Zunahme der im Alter Alleinstehenden und Alleinlebenden (Singularisierung), die Individualisierung der Lebensstile und die wachsende Mobilität werden die Möglichkeiten der familialen Versorgung in der Zukunft eher schwächen. Wenn beispielsweise ein aus zwei Einzelkindern bestehendes Paar sich um maximal vier pflegebedürftige Elternteile kümmern muß, so ist es mit hoher Wahrscheinlichkeit überfordert, wenn dies allein auf der Basis häuslicher Pflege geleistet werden soll. Wie die ersten Erfahrungen mit der Pflegeversicherung gezeigt haben, hat der Anteil derjenigen Anspruchsberechtigten, die die Pflegesachleistungen gegenüber der reinen Geldleistung bevorzugen, bereits zugenommen, was als ein erstes Indiz für das Wirksamwerden dieses Trends gewertet werden kann. Hinzu kommt die bereits angewachsene und weiter zunehmende Erwerbsbeteiligung der jüngeren Frauenjahrgänge, die ihre Integration in den Arbeitsmarkt wohl auch beibehalten (wollen), wenn sie das typische Pflegealter zwischen dem 45. und dem 65. Lebensjahr erreichen.

Besondere Beachtung verdient die Gruppe der *lebenslang Kinderlosen und* der älterwerdenden *Singles*, bei denen Pflege durch Angehörige in erster Linie Partner- bzw. Geschwisterpflege bedeutet, wobei auch die Zahl der Geschwister aufgrund der Zunahme der Einzelkinder tendenziell abnimmt. Wenn die Prognosen von zukünftig bis zu einem Drittel Kinderlosen zutreffen, werden die Bedarfe nach außerfamilialen Unterstützungsnetzen und nach institutioneller Pflege anwachsen.

Trotz der beschriebenen Tendenzen bleibt es nach ersten Prognosen *auch in Zukunft* bei der *Dominanz der häuslichen gegenüber der stationären Pflege*, das

861) Dieck, M. (1997), S. 34f.

Verhältnis wird sich vermutlich von etwa 3:1 im Jahr 2000 bis zum Jahr 2040 leicht zugunsten der stationären Pflege verschieben.[862]) Die absolute Zahl von Pflegebedürftigen, die in Privathaushalten versorgt werden, dürfte allerdings von 1,25 Millionen auf dann über 1,7 Millionen anwachsen.[863])

2.2 Außerfamiliale Generationenbeziehungen (intra- und intergenerationell)

Die Beziehungen innerhalb und zwischen den Generationen sind keineswegs auf den unmittelbaren kernfamilialen Rahmen (Eltern, Kinder und Enkelkinder) beschränkt. In den letzten Jahren haben sich sozialwissenschaftliche Forschungen der sozialen Vernetzung der Menschen zugewandt und sich mit ihren Sozialbeziehungen in den verschiedenen Lebensphasen beschäftigt. Dabei sind vor allem die Hilfe- und Unterstützungspotentiale für das Alter ins Blickfeld[864]) geraten, daneben gibt es aber auch Forschungen zu spezifischen Lebenssituationen beispielsweise von Singles,[865]) von alleinerziehenden Frauen,[866]) von Familien mit behinderten Kindern[867]) oder von älteren Migranten.[868]) Die sozialen Netzwerke, in denen Familien und ihre Mitglieder im Lebensverlauf mehr oder weniger stark eingebunden sind, werden im folgenden Abschnitt zunächst kurz dargestellt, bevor auf die Möglichkeiten außerfamilialer Kontakte und Hilfen im Zusammenhang von Ehrenamt, bürgerschaftlichem Engagement und Selbsthilfegruppen eingegangen wird.

2.2.1 Soziale Netzwerke (weitere Verwandtschaft, Freundschaften, Nachbarschaft) in verschiedenen Lebensphasen (Familienphase, Alter)

Der diesem Bericht zugrundeliegende weite Familienbegriff als eine Folge von miteinander verbundenen Generationen umfaßt in einer lebenslaufbezogenen Sichtweise vor allem das Vater-Mutter-Kind-Verhältnis. *Weitere Verwandtschaftsbeziehungen* zu erwachsenen Geschwistern und deren Nachkommen sowie zu entfernteren Verwandten werden in der Forschung in der Regel bereits als außerfamilial definiert, obwohl dies nicht unbedingt dem Selbstverständnis der Familienmitglieder selbst entspricht. So beeinflussen neben den formal-rechtlichen Verwandtschaftsmerkmalen vor allem die Haushaltszugehörigkeit und/oder die Übernahme von Funktionen das, was letzlich vom einzelnen als Familie wahrgenommen wird.[869]) Dies kann soweit gehen, daß auch Personen, die in keinem echten Verwandtschaftsverhältnis zueinander stehen, als zur gemeinsamen Familie zugehörig empfunden werden.

Verwandtschaftsnetze sind – soweit sie nicht unmittelbar die Kernfamilie betreffen oder als Haushaltsgemeinschaft organisiert sind – durch eher lockere und unverbindliche Beziehungen der Mitglieder zueinander gekennzeichnet und zudem in besonderem Maß von der jeweiligen Haushaltsform abhängig. Eine durch das DJI-Familien-Survey durchgeführte Analyse der Kontakthäufigkeiten und der räumlichen Entfernung zu verwandten und anderen Personen weist nach, daß Alleinlebende deutlich weniger und auch seltener Kontakte zu den nächsten und auch zu sonstigen Verwandten haben als die in Mehrpersonenhaushalten Lebenden.[870]) Häufig wird dies mit dem Alterseffekt erklärt, wonach es sich bei Alleinlebenden eher um ältere Menschen handelt und die Größe des Verwandtschaftsnetzwerkes mit zunehmendem Alter bekanntlich abnimmt. Da die Untersuchung des DJI lediglich Altersgruppen von 18 bis 55 Jahren umfaßt, kann dies nicht bestätigt werden. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß Alleinlebende generell in allen Altersgruppen in kleinere soziale Netzwerke eingebunden sind als Zusammmenlebende und sich dieser Effekt mit dem Älterwerden allerdings noch verstärkt.[871]) Wie sich bereits bei der Betrachtung der kernfamilialen Beziehungen zwischen Eltern und Kindern gezeigt hat, bestehen zudem regionale Unterschiede zwischen den ländlichen Regionen (besonders Süddeutschlands) und den norddeutschen Großstädten bzw. den westdeutschen Dienstleistungszentren. In letzteren ist aufgrund der Mobilität und der Tendenz zur früheren, eigenständigen Haushaltsführung bei den Jüngeren ein höherer Grad an jüngeren Alleinlebenden auffindbar. Hinzu kommen die allgemeinen Stadt-Land-Unterschiede in bezug auf Haushaltsgröße, Altersstruktur, Familienstand und Familienform sowie die durchschnittliche Anzahl der Kinder, was ingesamt vermuten läßt, daß die weitergehenden verwandtschaftlichen Strukturen in den Großstädten weniger stark ausgeprägt sind als in den ländlichen Regionen. Vermutlich sind deshalb die individuellen Verwandtschaftsnetze in ländlichen Regionen größer und tragfähiger als in den Großstädten; dies gilt besonders im Falle eines plötzlich auftretenden Unterstützungsbedarfes (z. B. bei Krankheit, Tod eines Partners o. ä.), aber auch dann, wenn es um regelmäßige Sozialkontakte und um Hilfe bei kleineren Verrichtungen des alltäglichen Lebens geht. *Die zukünftige Entwicklung* im Zusammenhang des demographischen Wandels verstärkt wahrscheinlich diesen Effekt. Zum einen werden die familialen Netze insgesamt kleiner werden, so daß auch die seitenverwandtschaftlichen Beziehungen nach Anzahl und Varianten abnehmen dürften, zum anderen dürfte der sozialstrukturell bedeutsame Wandel der traditionellen Lebens- und Beziehungsformen und seine Auswirkung auf die Familien noch nicht abgeschlossen sein. Vor allem die arbeitsmarktbedingt wachsende Mobilität dürfte sich auf die verwandtschaftlichen Familienbeziehungen spürbarer auswirken, als dies heute noch der Fall ist (vgl. die Entwicklungen in den neuen Bundesländern, bei den höher Gebilde-

---

[862]) Naegele, G. / Reichert, M. (1997), S. 148.
[863]) Schneekloth, U. (1996), S. 15.
[864]) Vgl. Lang, F.R. (1994).
[865]) Hradil, S. (1995).
[866]) Niepel, G. (1994).
[867]) Engelbert, A. (1994).
[868]) Dietzel-Papakyriakou, M. / Olbermann, E. (1996).
[869]) Vgl. Bien, W. / Marbach, J. (1991), S. 22f.
[870]) Vgl. BMFuS (1994), S. 60f.
[871]) Vgl. Reichenwallner, M. / Glatzer, W. / Bös, M. (1991), S. 22ff.

ten oder auch die Mobilität in den USA). So hat die absolute Zahl der Binnenumzüge über die Kreis- und Landesgrenzen nach einem deutlichen Rückgang zwischen 1970 und 1985 seither wieder zugenommen und lag 1994 bei 2,69 Millionen (Kreisgrenze) bzw. 1995 bei 1,07 Millionen (Landesgrenze).[872])

Neben den nahen und entfernten Verwandten bilden Nachbarn, Freunde und Personen des persönlichen Umfeldes (Arbeitskollegen, Mitglieder desselben Vereins u.ä.) *das weitere soziale Netzwerk* des einzelnen (vgl. – auch unter dem Aspekt der Hilfeleistung – VI „Soziale Dienste"). Dieses ist dabei im Lebensverlauf in der Regel einer stärkeren Dynamik unterworfen als die Familienbeziehungen und ist eher auf einer horizontalen Ebene angesiedelt, d. h. es wird eher von den Mitgliedern derselben Generation und/oder desselben Geschlechtes gebildet und beruht auf Freiwilligkeit. Die Hauptkriterien für die Auswahl von Freunden, Bekannten und Nachbarn sind Ähnlichkeit und Sympathie. Einerseits sind soziale Netzwerke um so tragfähiger, je länger sie bestehen und je intensiver zwischen den Beteiligten kommuniziert wird,[873]) andererseits sind sie als ein Ausdruck des Lebenslaufes einem zyklischen Wandel unterworfen, der mit dem Konzept des „sozialen Konvois" beschrieben wird. Demzufolge begleiten näher und ferner stehende Menschen das Leben des einzelnen, einige entfernen sich, andere kommen hinzu, wieder andere wechseln ihre relative Position und Bedeutung beispielsweise im Zusammenhang von gegenseitiger Unterstützung und sozialem Austausch.[874]) Gerade die Sozialkontakte in der Arbeitswelt sind häufig lebensphasenbezogen, gleiches gilt zumindest für einen Teil der Vereinskontakte (z. B. bei sportlichen Aktivitäten), die sich mit dem Übergang in andere Lebensphasen entsprechend verändern. Generell kann davon ausgegangen werden, daß außerfamiliale Kontakte nicht nur der sozialen Integration des einzelnen dienen, sondern darüber hinaus auch positive Einflüsse auf die innerfamilialen Beziehungen haben.[875])

Netzwerkuntersuchungen haben gezeigt, daß bei jüngeren Altersgruppen den Freundeskreisen mehr Bedeutung zukommt als dies im mittleren und hohen Alter der Fall ist. Gerade junge Paare mit Kindern weisen neben einer starken Partnerorientierung eine umfassende Bandbreite von Beziehungen nach außen auf.[876]) Während nichteheliche Lebensgemeinschaften erstaunlicherweise eher wenige Kontakte zu nichtverwandten Netzwerkpersonen haben,[877]) weisen Alleinerziehende und Singles prozentual die höchsten Kontaktanteile nach „außen" auf. Dies bestätigen auch aktuelle Untersuchungen zu den Netzwerken Alleinerziehender.[878]) Die intensivere Hinwendung zu Freundschaftsnetzen bei den jüngeren Altersgruppen ist offensichtlich Ausdruck der Individualisierung und wird zur Notwendigkeit moderner Lebensführung.[879]) Andererseits werden mit zunehmendem Alter die Beziehungen zu den Nachbarn im unmittelbaren Wohnumfeld bedeutsamer, denn zum einen ermöglichen kurze Wege einen häufigen Kontakt, und zum anderern wächst die Wahrscheinlichkeit „gutnachbarlicher" Beziehungen mit der gemeinsam verlebten Zeit (z. B. in Wohnquartier, Stadtteil, Kleinstadt).[880]) Gute Freunde sind im Alter weiterhin wichtig, auch wenn ihre Zahl zurückgeht. Analysen zur Netzwerkstruktur älterer Menschen[881]) haben ergeben, daß die meisten Menschen im Alter über tragfähige soziale Netzwerke verfügen und neben den familialen und verwandtschaftlichen Beziehungen vor allem Freunde, Nachbarn und auch Bekannte einen hohen Stellenwert haben. Dabei gilt: Je differenzierter das soziale Netz ausgestaltet ist, um so flexibler kann es im Falle eines Unterstützungsbedarfes genutzt werden. Allerdings muß fast ein Viertel der älteren Menschen über 60 Jahre als sozial unzureichend eingebunden angesehen werden. Gerade die über 75jährigen (Ehe-)Paare (42 v. H.), vor allem diejenigen ohne eigene Kinder, aber auch alleinstehende Ledige, Verwitwete und Geschiedene (28 v. H.) in Einpersonenhaushalten sind von sozialer Isolation bedroht. Allerdings muß festgestellt werden, daß Isolation nicht mit Einsamkeit gleichgesetzt werden darf. Soziale Isolation ist dann der Fall, wenn weder zu Verwandten noch zu Freunden oder Nachbarn intensivere, d. h. wöchentliche (Besuchs-)Kontakte bestehen. Erstaunlicherweise sind die über 75jährigen allein lebenden Frauen mit nahezu 15 v. H. vergleichsweise weniger sozial isoliert als die alleinstehenden Älteren, die mit anderen Personen einen gemeinsamen Haushalt bewohnen (24 v. H.).

Zukunftsprognosen sind im Kontext des demographischen Wandels und der älter werdenden Gesellschaft besonders wichtig. Es muß davon ausgegangen werden, daß bei kleiner werdenden Familien die nichtfamilialen Netzwerkbeziehungen tendenziell an Bedeutung gewinnen. Vor allem die wachsende Gruppe der kinderlosen Älteren, aber auch „verwaiste" Eltern, deren Kinder keine Möglichkeit haben oder keine Bereitschaft zeigen, lebenslang enge soziale Beziehungen zu ihren Eltern aufrecht zu erhalten,[882]) sind zunehmend auf Freunde und Nachbarn verwiesen, falls nicht Geschwister und entfernte Verwandte das einzige soziale Netzwerk bilden sollen. Wenn die Formel „Intimität auf Abstand" auch zukünftig die soziale Situation älterer Menschen charakterisieren soll, dann stellt sich die Frage, wie und mit wem diese „Intimität" lebbar sein wird. Hinweise ergeben lebenslaufbezogene Betrachtungen, die den Schluß nahelegen, daß die Bedingungen für funktionierende soziale Netze im Alter bereits im mittleren Lebensalter geschaffen werden. Deshalb ist es wichtig, auch das Altern der Strukturen und Funktionen dieser Netzwerke selbst zu berücksichtigen.[883]) Hierzu gibt es noch weiteren Forschungsbedarf.

---

[872]) Statistisches Bundesamt (1997a), S. 45.
[873]) Vgl. BMJFFG (1990), S. 15.
[874]) Vgl. Fooken, I. (1997), S. 27.
[875]) Lehr, U. (1994a), S. 5.
[876]) Schlemmer, E. (1991).
[877]) Bien, W. / Marbach, J. (1991), S. 42.
[878]) Nestmann, F. / Niepel, G. (1996).
[879]) Beck, U. (1990).
[880]) Glatzer, W. / Reichenwallner, M. (1990), S. 121.
[881]) Vgl. im folgenden: Reichenwallner, M. / Glatzer, W. / Bös, M. (1991).
[882]) Vgl. Lang, F. R. (1994).
[883]) Fooken, I. (1997), S. 30.

2.2.2 Außerfamiliale Kontakte und Hilfen – Bürgerschaftliches Engagement, Ehrenamt, Selbsthilfe

Eine weitere Form außerfamilialer Kontakte und Beziehungen stellen das in Deutschland weit verbreitete ehrenamtliche und bürgerschaftliche Engagement in Verbänden, Kirchen, Vereinen, Initiativen, kommunalpolitischen Einrichtungen etc.[884]) und die zunehmende Zahl von Selbsthilfegruppen und -organisationen dar. Dabei handelt es sich um eine unentgeltliche oder lediglich gering vergütete (Aufwandsentschädigung) Tätigkeit, die an der Allgemeinheit und dem Gemeinwohl orientiert ist, auch wenn sie möglicherweise für einen einzelnen erbracht wird. Damit sind sie zwischen den primären sozialen Netzen und den professionellen Dienstleistungssystemen, in die sie zugleich teilweise organisatorisch eingebunden sind, angesiedelt (vgl. Abbildung 13). Die Formen und Tätigkeitsfelder des ehrenamtlichen Engagements sowie der Selbsthilfe, die dort aktiven Personen nach Altersgruppen, Geschlecht, Erwerbsstatus etc. und die damit verbundenen Hilfeleistungen und -potentiale sind an anderer Stelle in diesem Bericht ausführlich dargestellt (vgl. VI „Soziale Dienste"). Insgesamt sind nach einer neueren Untersuchung 1994 etwa 18,5 Millionen Personen in irgendeiner Form (sozial, politisch, sportlich, ökologisch etc.) für andere ehrenamtlich tätig gewesen,[885]) und bei den Selbsthilfegruppen wird die Zahl auf etwa 2,6 Millionen Menschen in 67 500 Zusammenschlüssen im Jahr 1995 geschätzt.[886])

Die *Beteiligung von Familien und ihren Mitgliedern* ist hierbei besonders hervorzuheben. Wie eine Erhebung zur Verwendung des Zeitbudgets aus den Jahren 1991/92 ergab, weisen Verheiratete mit Kindern unter 18 Jahren eine überdurchschnittlich hohe Beteiligung (20,7 v. H. dieser Haushaltsgruppe) an ehrenamtlicher Tätigkeit auf. Sind beide Ehepartner erwerbstätig und ist das jüngste Kind noch nicht sechs Jahre alt, so reduziert sich die Beteiligung auf 16 v. H. Hingegen steigert sie sich auf 24 v. H., wenn nur einer der beiden Ehepartner erwerbstätig ist und die Kinder zwischen 6 und 18 Jahren alt sind. Es kann davon ausgegangen werden, daß sich das Vorhandensein von Kindern trotz der hohen zeitlichen Belastung positiv auf die Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement auswirkt. Gelegenheiten bieten sich dafür typischerweise in kindbezogenen Bereichen wie Kindergarten, Schule oder Verein. Männer sind generell häufiger ehrenamtlich tätig als Frauen, und dies gilt auch für Familienväter – vor allem bei Ehepaaren mit kleinen Kindern und nur einem erwerbstätigen Partner. Hier liegt der Beteiligungsgrad der Männer mit 23,5 v. H. deutlich über dem der Frauen (14,5 v. H.), und auch der dafür verwendete Zeitaufwand ist generell höher. Ein ähnlich starkes Engagement zeigen alleinlebende Männer (23,4 v. H.) und auch – zumindest was den wöchentlichen Zeitaufwand betrifft – die mehrheitlich weiblichen Alleinerziehenden (17,4 v. H. / 3:55 Stunden).[887]) Bei den Altersgruppen zeigt sich, daß vor allem die Männer zwischen dem 40. und dem 60. Lebensjahr (26 v. H.) und die 60- bis 70jährigen Frauen (20 v. H.) am aktivsten sind. Der dafür verwendete Zeitaufwand erreicht seine höchsten Werte bei den 60- bis 70jährigen Männern und den über 70jährigen Frauen, was mit den verfügbaren zeitlichen Ressourcen erklärt wird. Frauen werden eher in der nachfamilialen Phase ehrenamtlich aktiv, während Männer gerade in mittleren Jahren Familie, Ehrenamt und Erwerbstätigkeit kombinieren. Jugendliche zwischen 12 und 20 Jahren zeigen zwar eher geringere Beteiligungsgrade an ehrenamtlicher Tätigkeit, dafür ist der Zeitaufwand aktiver Jugendlicher mit durch-

[884]) Vgl. Deutscher Bundestag (1996a).
[885]) Heinze, R. G. / Keupp, H. (1997).
[886]) ISAB (1997), S. 73f.
[887]) BMFSFJ (1996d), S. 174.

Abbildung 13

Positionierung von Bürgerschaftlichem Engagement innerhalb privater, intermediärer und öffentlicher Unterstützungssysteme

Bereich	Privat	Intermediär	Öffentlich
Art der Hilfe	Selbstorganisiert	Selbstorganisiert oder professionell unterstützt	Professionell
Formen der Vergesellschaftung	Primäre soziale Netzwerke	Bürgerschaftliches Engagement: Selbsthilfe, Ehrenamt, Seniorengenossenschaften etc.	Professionelle Dienstleistungen
Sozialer Kontext der Unterstützung	Familie, Freunde, Verwandte, Nachbarschaft	Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros	Wohlfahrtsverbände, professionelle Dienste des Sozial- und Gesundheitswesens, Berufliche Organisationen

Quelle: ISAB (1997), S. 14; eigene Hervorhebung

schnittlich sieben Stunden wöchentlich besonders hoch,[888]) d. h. daß die Familien mit ehrenamtlich aktiven Jugendlichen besonders stark am sozialen und gesellschaftlichen Leben teilnehmen und über ein weit geknüpftes soziales Netz verfügen.

Anders als familiale Netze und Strukturen haben außerfamiliale Beziehungen im Bereich des Ehrenamtes, der Selbsthilfe oder des bürgerschaftlichen Engagements zunehmend zeitlich begrenzten Charakter und entsprechen primär den Bedürfnissen und Interessen der Beteiligten. Die *Motive* haben sich im Zusammenhang mit dem allgemeinen Wertewandel von einer Mischung aus Pflichtgefühl und Notwendigkeit hin zu mehr Freiwilligkeit, persönlicher Befriedigung und Erfüllung entwickelt. Der Entscheidung für ein ehrenamtliches Engagement gehen heute in der Regel bewußtere Entscheidungsprozesse voraus.[889]) Damit ist nicht gesagt, daß Motive des wechselseitigen Austausches von Hilfen und Unterstützungsleistungen einem generellen Altruismus gewichen seien, gerade die Mitglieder von Selbsthilfegruppen verbinden das Motiv der Hilfe für andere mit der Hilfe für sich selbst.

Unter dem Aspekt der *Generationenbeziehungen* ist hervorzuheben, daß gerade ältere Frauen häufig im Bereich der sozialen Hilfen für die eigene Generation und auch für noch ältere Generationen aktiv sind, so z. B. bei der Organisation von Seniorenclubs, bei Besuchsdiensten, bei Angeboten in stationären Einrichtungen, aber sie darüber hinaus auch generationenübergreifende Arbeit mit Kindern leisten.[890]) Bei den Selbsthilfegruppen und auch bei zielgruppenspezifischen Formen des bürgerlichen Engagements dürften die intragenerativen Beziehungen dominieren, allerdings sind auch hier generationenübergreifende Ansätze vorhanden (z. B. bei den Seniorengenossenschaften).

Die *Zukunftsperspektiven* des Ehrenamtes und der Selbsthilfe und die damit verbundenen Hilfeleistungen im demographischen Wandel sowie die Möglichkeiten der Weiterentwicklung ehrenamtlicher Aktivitäten sind an anderer Stelle in diesem Bericht ausgeführt (vgl. VI „Soziale Dienste").

2.2.3 Formen direkter Austauschbeziehungen

Die neuerdings in westlichen Industriegesellschaften wieder neu belebten *Formen des direkten Austausches von Dienstleistungen* in Form des sogenannten Tauschrings, des LETS (Local Exchange Trading System = örtliches Austausch- und Handelssystem) oder auch der Seniorengenossenschaft sind nach Auffassung der sie nutzenden und damit tragenden Mitglieder eine (neue) Form der Nachbarschaftshilfe. Das Prinzip als solches ist bereits aus den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts bekannt und basiert auf dem bargeldlosen Tausch von Dienstleistungen und – vereinzelt – auch Produkten zwischen Privatpersonen. Die Bezahlung erfolgt mit eigens geschaffenen Verrechnungswährungen, die Dienstleistungen werden durch eine zentrale Stelle vermittelt bzw. registriert und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern auf ihren jeweiligen „Konten" positiv (Haben) oder negativ (Soll) verbucht. Dieser bargeldlose Austausch findet auf lokaler Ebene statt, und die individuelle Mitgliedschaft kann in der Regel jederzeit aufgegeben werden oder auch neu erworben werden. Allerdings erfordert eine Kündigung einen zumindest ausgeglichenen „Kontostand" (= Null). Ein Verzinsung ist nicht vorgesehen, allerdings gibt es je nach lokalen Gegebenheiten bestimmte Fristen, innerhalb deren negative Solden ausgeglichen werden sollten, bzw. es bestehen Höchstgrenzen der Überziehung, um einen möglichen Mißbrauch zu vermeiden.

Die *Mitglieder der Tauschringe* kommen aus den verschiedensten sozialen Gruppen, verschiedenen Generationen und auch ihre jeweilige Motivation kann variieren. Neben der ausgeweiteten Form der praktizierten Nachbarschaftshilfe wird der Aspekt der Schaffung neuer Kontakte und Freundschaften, der Erhaltung und Förderung von Talent, Geschicklichkeit oder Können hervorgehoben oder auch der ökonomische Nutzen für einzelne betont. So können sich gerade einkommensschwache Personen den Kauf bestimmter Dienstleistungen auf dem normalen Markt kaum leisten, wohingegen ein Tausch von Dienstleistungen oder Produkten für diese Gruppe eine Alternative darstellt. Dabei stellt sich die Frage, ob es sich dabei um eine Form der Schwarzarbeit handelt, weil geldwerte Leistungen ausgetauscht werden, die eigentlich der Steuer- bzw. der Anrechnungspflicht beim Bezug von Sozialleistungen unterliegen. Dies hängt sowohl vom Umfang der erbrachten bzw. erhaltenen Leistung als auch vom Status der Personen (z. B. Erwerbstätige, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger) ab. Die Bundesregierung stuft die im Rahmen von Tauschringen angebotenen Dienstleistungen generell nicht als Nachbarschaftshilfe ein, da von einem Handeln aus Gefälligkeit schon deshalb nicht ausgegangen werden könne, weil eine Gegenleistung erwartet werde und von Nachbarschaft weder im engeren räumlichen Sinn noch im weiteren Sinne (Verwandtschaft) gesprochen werden könne.[891])

Zur *Entwicklung in Deutschland* liegen erste Zahlen vor. Während 1996 noch von etwa 60 Initiativen ausgegangen wurde, gab es 1997 über 140 solcher lokaler Zusammenschlüsse, die zumeist auf Vereinsbasis organisiert sind[892]) und sich sowohl in Großstädten als auch in ländlichen Regionen finden lassen. Über die durchschnittliche Zahl der daran Beteiligten sind noch keine Aussagen möglich, insgesamt dürfte die ökonomische Bedeutung allerdings eher als gering angesehen werden, ein Ersatz für Erwerbsarbeit kann darin keinesfalls gesehen werden. Im Mittelpunkt stehen eher das gegenseitige Vertrauen und die Entwicklung sozialer Kontakte zwischen den Beteiligten als das eigentliche Tauschverhältnis. In Großbritannien und den Niederlanden bestehen Tauschringe schon länger, in Österreich, Italien und der Schweiz ist die Entwicklung ähnlich wie in Deutschland verlaufen. Die Pioniere außerhalb Euro-

888) Ebd., S. 177.
889) Deutscher Bundestag (1996a), S. 17.
890) Ebd, S. 10; vgl. dazu ausführlich: BMFSFJ (1996e).
891) Deutscher Bundestag (1997a), S. 7.
892) Vgl. Finanztest 6/1997.

pas finden sich in Kanada, den USA, Australien sowie in Neuseeland.[893])

Die *zukünftigen Entwicklungen* dieser Formen des gegenseitigen Austausches *im Zusammenhang des demographischen Wandels* sind noch nicht absehbar. Gerade die nach ihrem Selbstverständnis im Bereich der Seniorenselbsthilfe angesiedelten Seniorengenossenschaften in Baden-Württemberg, die auch mit dem langfristig angelegten Gutschreiben von Zeitkonten[894]) arbeiten, versuchen Aktivitäten im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements mit der Perspektive der älterwerdenden Gesellschaft zu verknüpfen, so daß hier durchaus positive Entwicklungen bei den intragenerationellen Generationenbeziehungen gegeben sein könnten.[895]) Ähnliches gilt für die Beziehungen zwischen den Angehörigen verschiedener Generationen, wenn es um die gegenseitige Unterstützung bei kleineren Verrichtungen des Alltags (z. B. Einkauf, Fahrdienste, zeitweilige Kinderbetreuung, einfache Reparaturarbeiten etc.) geht. Weitere Beispiele lassen sich bereits heute im Rahmen der Selbsthilfearbeit bestimmter Gruppen finden (Menschen mit Behinderungen, AIDS-Hilfe) und hier könnten auch zukünftig noch weitere Potentiale liegen. Insgesamt ist der vorliegende Erfahrungsrahmen noch nicht ausreichend, um zu den langfristigen Perspektiven von Tauschringen sowie den genannten Initiativen bereits heute verläßliche Aussagen machen zu können. Bekannt ist lediglich, daß die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einen wesentlichen Einfluß haben und Tauschringe vor allem in ökonomischen Krisenzeiten (z. B. in den 20er Jahren) entstanden sind. Gerade in Zeiten, in denen sich viele Menschen genauer überlegen (müssen), welche Dienstleistungen sie sich leisten können, hat Nachbarschaftshilfe seine stärkste Konjunktur. Insofern kommt auch hierbei der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und der Beteiligung der verschiedenen Generationen und gesellschaftlichen Gruppen daran eine besondere Bedeutung zu.

2.3 Verpflichtungen der Generationen in der Familie

2.3.1 Rechtliche Aspekte der Generationenbeziehungen für die verschiedenen Generationen

Rechtliche Beziehungen zwischen den Generationen in einer Familie sind primär in Form von Unterhaltsansprüchen und Erziehungs- und Sorgerechten gegeben. Sieht man von dem Ehegattenunterhalt ab, so bestehen nach dem Gesetz familiäre Unterhaltspflichten nur im Verhältnis der Familienangehörigen, die in gerader Linie verwandt sind, also Großeltern, Eltern, Kindern und den weiteren Abkömmlingen in absteigender Linie. Das Gesetz unterscheidet gesteigerte und nicht gesteigerte *Unterhaltspflicht*. Gesteigert unterhaltspflichtig sind die leistungsfähigen Eltern gegenüber ihren Kindern, sofern diese kein eigenes Vermögen besitzen und bedürftig sind. Dies ist in der Regel bei minderjährigen, unverheirateten Kindern der Fall. Eltern sind dann verpflichtet, „das letzte Hemd mit dem Kind zu teilen".[896]) Der Unterhalt umfaßt den gesamten Lebensbedarf einschließlich der Kosten für eine angemessene Berufsausbildung. Nicht gesteigert unterhaltspflichtig sind Eltern gegenüber ihren erwachsenen Kindern, die bereits eine berufliche Ausbildung abgeschlossen haben, sowie erwachsene Kinder gegenüber den eigenen Eltern bzw. Großeltern. Wenn die jüngere Generation für den Unterhalt der Eltern aufzukommen verpflichtet ist, gilt der Vorrang der aufsteigenden Linie, d. h. die erwachsenen Kinder bedürftiger Eltern haften vor deren Eltern. Die Nähe der Verwandtschaft aufsteigender Linie ist ebenfalls bedeutsam. Falls die Großeltern bedürftig sind, so sind zunächst deren Kinder unterhaltspflichtig und nicht ihre Enkel.

Die *Unterhaltsverpflichtung* als eine Rahmenbedingung intergenerationeller Lebensführung[897]) hat sich *in den zentraleuropäischen Staaten* historisch bereits im 19. Jahrhundert im Rückgriff auf das römische Recht herausgebildet und betont das Subsidiaritätsprinzip, demzufolge die sozialstaatliche Versorgung der familiären Versorgung nachgeordnet ist und somit staatliche Sozialleistungen erst aus der Unterhaltsverpflichtung abgeleitet werden. Ein anderes Verständnis von familiärer Unterhaltspflicht besteht in den skandinavischen Ländern und in England. In Skandinavien wurde eine Unterhaltsverpflichtung erst im 20. Jahrhundert aus der öffentlichen Versorgungspflicht abgeleitet, welche dann endet, wenn familiäre Versorgung möglich ist und deren Wirkung auf den kernfamilialen Rahmen (Ehegatten bzw. Eltern und minderjährige Kinder) beschränkt ist. In England hat sich die Inanspruchnahme von Verwandten zum Unterhalt öffentlich-rechtlich aus der Armenfürsorge entwickelt, und sie wird dort von den Gerichten bei Klagen im Einzelfall geregelt.

Die bürgerlich-rechtliche Unterhaltspflicht muß auch in Deutschland im *Kontext der Sozialrechtsordnung* gesehen werden. Primäre Sozialleistungen, wie Sozialversicherungsrenten, Krankenversicherungs- und Pflegeversicherungsleistungen, Arbeitslosengeld etc. führen bei dem Empfänger dieser Leistungen dazu, daß ein sonst bestehender Unterhaltsanspruch gemindert wird oder ganz entfällt. Entsprechend führen primäre Sozialleistungen, die der Unterhaltsverpflichtete erhält, zu einer Steigerung seiner Unterhaltsleistungsfähigkeit. Anders verhält es sich mit subsidiären (nachrangigen) Sozialleistungen, wie zum Beispiel mit der Sozialhilfe. Bestehen Unterhaltsansprüche, so muß der Hilfsbedürftige diesen Anspruch zunächst geltend machen. Tut er das nicht, und hat er auch keine eigenen Einkünfte oder kein eigenes Vermögen, so tritt die Sozialhilfe in Vorlage, kann dann aber bei unterhaltsverpflichteten Kindern oder Eltern (– nicht bei Enkeln –) gemäß § 91 BSHG (Bundessozialhilfegesetz) Regreß nehmen.

Praktische Bedeutung hat das Unterhaltsrecht vor allem im Verhältnis der Eltern zu den unterhaltsberechtigten Kindern, weil nur ein Teil der Kosten durch Sozialleistungen oder steuerliche Zuwendun-

[893]) Deutscher Bundestag (1996c).
[894]) Vgl. Otto, U. (1995).
[895]) Karl, F. (1995), S. 371.
[896]) BMJ (1995), S. 26.
[897]) Vgl. im folgenden Walter, W. (1997), S. 77 f.

gen (Kindergeld etc.) getragen wird. Im Verhältnis der im Erwerbsleben stehenden Kinder zu ihren Eltern wird die Unterhaltspflicht weitgehend durch primäre Sozialleistungen (Rente etc.) überlagert. Sie wird nur dann relevant, wenn die Rente in ihrer Höhe unzureichend ist, oder ein besonderer Bedarf (z. B. von der Pflegeversicherung nicht voll gedeckte Pflegekosten) besteht. In diesem Falle springt dann unter Umständen die Sozialhilfe ein und kann die Angehörigen anschließend in Regreß nehmen. Die Folgen für die beteiligten Generationen sind zwar aus der Praxis bekannt aber bislang noch wenig erforscht. Der Verzicht auf Sozialleistungen und die Tendenz, eine eigentlich notwendige Heimversorgung zunächst zu Lasten einer häuslichen Versorgung hinauszuschieben, sind die bekanntesten Verhaltensweisen, um mögliche Streitigkeiten bzw. Kosten zu vermeiden. In beiden Fällen werden die Beziehungen zwischen den Generationen in Mitleidenschaft gezogen. Im Zusammenhang mit der Einführung der Pflegeversicherung sind die Sozialhilfeausgaben für Pflegebedürftige zurückgegangen. Gleichermaßen dürften auch die Angehörigen Pflegebedürftiger von Unterhaltsverpflichtungen entlastet worden sein, allerdings liegen hierzu keine Zahlen vor.

In der *Rechtsprechung* hinsichtlich der Unterhaltsverpflichtung gegenüber der Elterngeneration zeichnet sich in den letzten Jahren eine Tendenz ab, den Selbstbehalt der Unterhaltspflichtigen höher anzusetzen und die Aufwendungen großzügiger anzuerkennen. Dabei wird unter anderem argumentiert, daß die Austauschgerechtigkeit im Verhältnis der Generationen verletzt sei, wenn gerade selbständig gewordene Kinder, die ihr eigenes Leben aufbauen und ihrerseits Kinder erziehen sollen, gleichzeitig für die eigenen Eltern finanziell aufkommen müssen.[898]) In der rechtspolitischen Diskussion (auf dem Deutschen Juristentag 1992) wurde eine Beschränkung der Unterhaltspflichten auf Eltern gegenüber ihren minderjährigen Kindern angeregt, wohingegen volljährige Kinder lediglich einen Ausbildungsunterhalt erhalten sollen, und es zwischen erwachsenen Kindern und ihren Eltern nur bei großer Härte einen Billigkeitsunterhalt geben soll. Die Forderung nach einem Wegfall der Unterhaltspflicht der Kinder gegenüber ihren Eltern wird vor allem damit begründet, daß die erwerbstätigen Kinder regelmäßig durch ihren Sozialversicherungsbeitrag im Rahmen des Generationenvertrages für die Finanzierung der Renten an die älteren Menschen sorgen und durch eine individuelle Unterhaltspflicht erneut zusätzlich herangezogen würden. Allerdings gibt es auch Stimmen, die vor der Auflösung der Solidaritätsnormen zwischen den Generationen warnen.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, daß es die *Unterhaltsverpflichtung auch zukünftig* als ein Element der Beziehungen zwischen den Generationen geben wird. Möglicherweise werden sich jedoch die Normen der intergenerationellen Verpflichtungen verändern und zu einer Verstärkung der innerfamiliären Verpflichtungen der Eltern für ihre (minderjährigen) Kinder und zur Abschwächung der Verpflichtungen der erwachsenen Kinder gegenüber ihren Eltern führen. Dabei sind die finanziellen Transfers der jeweiligen Kinder- an die Elterngenerationen im Rahmen der Sozialversicherungssysteme verknüpft mit den familialen Anforderungen hinsichtlich einer sozialen Unterstützung der Generationen. So werden beispielsweise finanzielle Leistungen aus der Pflegekasse gezahlt und Rentenversicherungszeiten angerechnet, um häusliche Pflegeleistungen zu ermöglichen. Ähnliches zeigt sich bei der Betreuung von Kleinkindern unter 3 Jahren, wobei die finanziellen Leistungen dort teilweise aus dem allgemeinen Steueraufkommen (Kindergeld, Erziehungsgeld) und teilweise aus der Sozialversicherung (Erziehungsjahre in der Rente) gegeben werden. Zusammenfassend gilt, daß sich am Unterhaltsrecht und seiner konkreten Ausgestaltung bzw. Anwendung ein innerer Zusammenhang von finanziellen, kulturellen und sozialen Transfers zwischen familialen Generationen und einer wohlfahrtsstaatlichen Institutionalisierung zeigt, der auch in Zukunft – möglicherweise bei einer besseren Verzahnung von Unterhalts- und Sozialrecht – weiterbestehen dürfte.

2.3.2 Pluralisierung der Lebensformen und Tragfähigkeit der Generationenbeziehungen

Pluralisierung, d. h. die *Vielfalt möglicher Lebensformen* wird häufig im Zusammenhang mit der Individualisierung und ihren Auswirkungen gesehen. Dabei wird die letztere Entwicklung oft vorschnell mit einer Tendenz zur Vereinzelung oder gar zu einem neuen Egoismus gleichgesetzt. Aus kulturkritischer Sicht wird vor dem angeblich fortschreitenden „Zerfall der Familie" gewarnt – allerdings: die Fakten sprechen dagegen. Individualisierung, auch entstanden aufgrund nachlassender oder fehlender gegenseitiger Abhängigkeit, meint keineswegs das Bedürfnis nach einem individualistischen Lebensstil, dem nachzugehen in einer freien Gesellschaft eine selbstverständliche Handlungsoption darstellt, sondern mit Individualisierung ist die Notwendigkeit für den einzelnen gemeint, seinen individuellen Lebensentwurf zunehmend selbst zu gestalten. Damit entstehen einerseits neue Spielräume für das Individuum, andererseits verlieren kulturelle und institutionelle Verbindlichkeiten an Bedeutung.

Die Pluralisierung der Familienformen ist auch ein Ausdruck dieser Entwicklung und markiert keineswegs das Ende der Familie oder der sie ausmachenden Beziehungen zwischen den Generationen. Das Gegenteil scheint der Fall zu sein: die Familie – und zwar in ihrer Vielfalt – erweist sich als stabiler als vielfach angenommen. Die *Verflechtung zwischen den Generationen* in den Familien verstärkt sich nicht zuletzt aus demographischen Gründen, weil die gemeinsame Lebenszeit von Familiengenerationen größer wird[899]) (vgl. 2.1.1). Die Bedeutung der vertikalen Dimension (Eltern-Kind-Beziehungen) wird dadurch gestärkt, ohne daß dies die Rückkehr zur klassischen Großfamilie bedeuten würde, wohingegen die horizontale Dimension aufgrund der geringeren Kinderzahl an Bedeutung einbüßt. Eine weite-

[898]) Amtsgericht Altena (1992) / BGH (1992), zitiert nach Walter, W. (1997), S. 80ff.

[899]) Lauterbach, W. (1995).

re Entwicklung zeigt sich, wenn man die beiden familialen Kernelemente näher betrachtet: die Paarbeziehung und die Eltern-Kind-Beziehung. Wie Günter Burkart zusammenfassend feststellt, werden beide Elemente jeweils für sich gestärkt, ihr Zusammenhang wird zugleich gelockert, und sie werden von anderen Elementen wie Stabilität, Zusammenleben, Rechtsform usw. stärker abgekoppelt.[900]) Die Tendenz zur Paarbeziehung scheint ungebrochen, die Ansprüche an die Qualität der Beziehung haben eher zu- als abgenommen. Hingegen nimmt ihre rechtliche Bedeutung und ihre Dauerhaftigkeit ab, besonders wenn keine Kinder vorhanden sind. Auch bei der Beziehung zu den Kindern zeigt sich ein Bedeutungszuwachs, wie sich an den gewachsenen Ansprüchen an die Erziehung unschwer ablesen läßt. Obwohl oder gerade weil die Kinderzahl in den Familien rückläufig ist, sind die Eltern-Kind-Bindungen eher verstärkt worden. Die eigentliche Veränderung zeigt sich in der angesprochenen Entkoppelung der beiden Hauptelemente. In einigen Milieus, besonders bei den gut ausgebildeten und gut verdienenden „Doppelverdiener-Paaren" kollidieren offensichtlich die höher gewordenen Ansprüche an die Paarbeziehung mit den ebenfalls stark gewachsenen Ansprüchen an die Kindererziehung, und dies verstärkt sich insbesondere dann, wenn die für ein Familienleben erforderliche Stabilität mit den neu hinzukommenden Anforderungen z. B. beruflicher Mobilität und Flexibilität in Konflikt gerät. Die größere Herausforderung für die Generationenbeziehungen dürfte somit in der Polarisierung zwischen den kinderlosen Paaren und den Familien-Paaren liegen.[901]) Wie sich die Generationenbeziehungen in der Zukunft verändern, wenn etwa im Jahr 2040 bis zu einem Drittel der älteren Menschen keine Kinder haben sollten und der Anteil derjenigen ohne eigene Enkel diesen Wert noch übertrifft, ist eine Frage, die sich heute noch nicht beantworten läßt. Allerdings gibt es Hinweise, die auf die Verstärkung der intragenerationellen Beziehungen (Geschwister, Gleichaltrige) schließen lassen, zumal bekannt ist, daß heute die meisten Menschen trotz vielfältiger generationenübergreifender Kontakte am liebsten mit Gleichaltrigen zusammen sind. Hierbei wird es insgesamt auch auf die Entwicklung der Werte und Einstellungen bei den zukünftigen Altengenerationen ankommen.

Trotz der häufig beschworenen Gefahren bei der Pluralisierung der Lebensformen sind *die familialen Generationenbeziehungen heute* durchaus tragfähig. Mögliche Konflikte werden zwar immer wieder thematisiert, ohne daß jedoch ein empirischer Beleg – mit Ausnahme der für alle Beteiligten problematischen Situation häuslicher Familienpflege – dafür zu finden ist. Eine Umfrage zum gegenseitigen Bild der Generationen hat ergeben, daß heute das gegenseitige Verhältnis der Generationen in der Familie überwiegend als sehr gut bis gut empfunden wird und nur zu geringen Anteilen (bei allen Gruppen unter 5 v. H.) als schlecht oder sehr schlecht. Geht man in der Betrachtung über den engen familiären Rahmen hinaus, so werden Konflikte zwischen den Generationen von den Befragten allerdings nicht ausgeschlossen. Die Konfliktwahrnehmung nimmt allerdings mit dem Alter ab, d. h. die Generation der Älteren hat weniger Konflikte bzw. legt eine größere Gelassenheit an den Tag als jüngere Generationen. So geben deutlich mehr jüngere Befragte an, einen Konflikt mit einer älteren Person zu haben, als dies umgekehrt von Älteren geäußert wird. Als mögliche Gründe für Konflikte zwischen den Generationen werden „unterschiedliche Vorstellungen über richtig und falsch" (40 v. H.), „gegenseitiges Unverständnis" (32 v. H.) und „unvereinbare Interessen der Beteiligten" (23 v. H.) genannt. Über zwei Drittel der Befragten äußern allerdings die Befürchtung, daß sich Konflikte zwischen den Generationen aufgrund der Wirtschaftslage und der damit erwarteten größeren gegenseitigen Abhängigkeit vergrößern könnten.[902])

Die *Generationenbeziehungen innerhalb der Familie in der Zukunft* werden sich im Zusammenhang der Pluralisierung der Lebensformen vermutlich funktional weiter wandeln, und die Familien werden in ihren Bezügen zu den nichtfamilialen sozialen Netzen neue Arbeitsteilungen entwickeln. Dabei wird es auch darum gehen, Rollenbilder für die im Zuge der wachsenden Lebenserwartung sich herausbildenden neuen Altersphasen zu entwickeln und die Aufgaben zwischen den Generationen neu zu verteilen.[903]) Für die Generationen der Kinder kann davon ausgegangen werden, daß sie trotz der Zunahme bei der Zahl der Alleinerziehenden weiterhin überwiegend in vollständigen Familien mit mindestens einem Geschwisterkind aufwachsen werden. Ihre Gesamtzahl und auch das zahlenmäßige Verhältnis zu den älteren Generationen ist wie beschrieben tendenziell abnehmend, was zur historisch neuen Situation führen wird, daß Kinder, Jugendliche und junge Erwachsenen im 21. Jahrhundert in Deutschland deutlich in der Minderheit sein werden. Einige Autoren vermuten hier ein latentes Konfliktpotential etwa hinsichtlich der politischen Artikulations- und Durchsetzungsfähigkeit der nachwachsenden Generationen.[904])

Außerfamilial ist der *„Generationenvertrag"* heute vor allem ein Arrangement zwischen den älteren und den mittleren Generationen und als Sozialversicherung strukturiert. Angesichts der Optionen der Lebensgestaltung in einer individualisierten Gesellschaft und den damit verbundenen Effekten (vgl. Oswald von Nell-Breunings Feststellung vom „System zur Prämierung der Kinderlosigkeit") stellt sich die Frage, wie die jüngeren Generationen mittel- bis langfristig in dieses Arrangement einbezogen werden können und wie die Rahmenbedingungen des familialen Lebens sich entwickeln müssen, um die Beziehungen zwischen den Generationen innerhalb und außerhalb der Familien zu stabilisieren, damit nicht mehr von einer „strukturellen Rücksichtslosigkeit gegenüber der Familie"[905]) gesprochen werden muß.

900) Burkart, G. (1995), S. 12.
901) Ebd., S. 13.
902) Vgl. BMFSFJ (1997b).
903) Vgl. Lüscher, K. (1997).
904) Krüger, J. (1996); Mackensen, R. (1996); Münz, R. (1997).
905) Kaufmann, F.-X. (1995).

3 Handlungsempfehlungen für die Politik

– Grundpositionen

Die Familie ist und wird mit großer Wahrscheinlichkeit auch in Zukunft eine mehrheitlich gewünschte Lebensform bleiben, auch wenn sich ihre Größe, ihre Struktur und ihr konkretes Erscheinungsbild im Laufe eines individuellen Lebens ändert (z. B. durch Scheidung, Wiederverheiratung, alleinerziehende Elternteile, nicht- und nacheheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern). Politik muß diese Entwicklungen berücksichtigen, die Familie stützen und entlasten, um möglichst dauerhafte und zuverlässige Bindungen zwischen Eltern und Kindern zu fördern. Es muß auch gesehen werden, daß junge Männer und Frauen zwischen unterschiedlichen Möglichkeiten der Lebensgestaltung abwägen und damit die Option der Familiengründung in Konkurrenz zu anderen Lebensentwürfen und Lebenswegen tritt.

Im demographischen Wandel werden die familialen Netze kleiner und sie erscheinen in immer vielfältigeren Formen. Die Bedeutung nichtfamilialer Netzwerke wird steigen. Dennoch kann von einem Niedergang der Familie und ihrer Netze keineswegs gesprochen werden, allerdings bedarf die Familie der vielfältigen Unterstützung und Hilfe, damit sie ihre Aufgaben und Funktionen auch weiterhin erfüllen kann.

– Familienpolitischer Handlungsbedarf und mögliche Maßnahmen

Mit der Tatsache, daß Familie als eine Lebensform unter verschiedenen anderen „wählbar" geworden ist, gewinnen die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen Familien gegründet werden und leben können, an Bedeutung. Die in diesem Bericht aufgezeigten Fakten und Trends belegen, daß es trotz der anerkennenswerten und problemadäquaten Maßnahmen der Familienpolitik noch einen großen Handlungsbedarf gibt, wenn das Ziel erreicht werden soll, daß sich in unserer Gesellschaft Menschen für die Gründung von Familien und für die verantwortliche Wahrnehmung von Aufgaben in der Familie, insbesondere als Eltern, entscheiden können.

Unsere Gesellschaft kann nicht darauf verzichten, daß auch künftig Kinder geboren und in Familien zu verantwortungsbereiten Mitbürgern heranwachsen können. Die Leistungen, die in und von Familien in unterschiedlichen Ausprägungsformen erbracht werden, sind unverzichtbar für den Erhalt einer humanen Gesellschaft.

Mütter und Väter, die Elternverantwortung übernehmen, haben Anspruch auf Anerkennung und Förderung. Diese Aufgabe stellt sich in vielen Bereichen und in Bund, Ländern und Kommunen gleichermaßen. Über den staatlichen Bereich hinaus sind insbesondere auch Arbeitgeber und Gewerkschaften, Wohnungsvermieter, Verantwortliche in Schulen und Jugendhilfe und nicht zuletzt auch die Medien aufgerufen, ihren Beitrag zur Kinder- und Familienfreundlichkeit unserer Gesellschaft zu leisten. Unter dem Gesichtspunkt der Gleichberechtigung sind Regulierungen zu suchen, die auf eine stärkere Integration der Männer, Väter und Söhne in die Familien- und Pflegearbeit zielen.

Ziel von Familienpolitik muß die Förderung familialen Lebens in den unterschiedlichen Formen und Phasen sein. Bei den einzelnen Maßnahmen der Familienpolitik müssen somit die Ausdifferenzierungen von familialen Lebensformen und die Veränderungen im Lebenslauf der einzelnen und der Familie Berücksichtigung finden.

Die vielfältigen familialen Lebensformen sollten zukünftig hinsichtlich der Rechte und Pflichten als gleichberechtigte Formen anerkannt werden.

Im Sinne der Chancen für Familien in Europa sollten die einzelnen Länder der EU ihre Anstrengungen in der Familienpolitik verstärken. Es sollte auch geprüft werden, ob im Zuge der Schaffung eines vereinten Europas eine stärkere Koordinierung der nationalen Familienpolitiken möglich ist.

Die sich vollziehenden Veränderungen im Familienzyklus und in den Familienstrukturen führen zu Herausforderungen in der Entwicklung der Familienpolitik. Kernstück einer Familienpolitik, die das breite Spektrum familialen Lebens anerkennt, muß sein, die Erziehung und Bildung der jungen Generation nicht als persönliches Risiko zu betrachten, für das man im Sinne einer privaten „Familiensicherung" vorsorgt. Vielmehr stellt sich hier eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe im Kontext der Generationenbeziehungen. Die Sorge für Kinder bedeutet zwar für die Familien, die sich dieser Aufgabe stellen, individuelle Freude und Bereicherung des Lebens, führt andererseits aber zu erheblichen Belastungen im Zeitbudget ebenso wie in den finanziellen und materiellen Ressourcen der Familien, die weit bis in das Rentenalter der Eltern – besonders der Mütter – fortwirken (Opportunitätskosten des Kindes). Es ist zu gewährleisten, daß die Förderung von Familien mit Kindern, die Bildung und Erziehung der jungen Generation auf einem hohen Niveau als vorrangige gesellschaftliche Aufgabe erhalten bleibt und staatliche Unterstützung erfährt.

– Finanzierung des Familienleistungsausgleichs, der Kinderbetreuung und der Kinder- und Jugendhilfe

Familienleistungsausgleich, Kinderbetreuung sowie die Kinder- und Jugendhilfe werden in Deutschland nicht aus einer Hand finanziert. Es sollte geprüft werden, ob durch die Schaffung einer „Kinder- und/oder Familienkasse" geeignete Teile des Finanzierungsbedarfs in eine regelhafte, koordinierte Finanzierung übergeführt werden könnten. Eine Zusammenfassung von monetären Leistungen der Familienpolitik ermöglicht ein höheres Maß an Transparenz und Zielgenauigkeit. Dafür muß allerdings keine neue Institution geschaffen werden. Grundsätzlich muß man sich darüber im klaren sein, daß eine stärker regelhafte Finanzierung nicht mit einer starken Leistungsausweitung verbunden sein wird. Der Preis für eine regelhafte Finanzierung ist im Zweifel ein eher schmaler Leistungskatalog.

– Wirtschaftliche Situation von Familien und Familienleistungsausgleich

Die Einkommenssituation und die soziale Sicherung der einzelnen Familienmitglieder sind entscheidende Faktoren der Lebenssituation in unserer Gesellschaft. Deshalb muß der Familienleistungsausgleich weiterentwickelt werden. Die steuerliche Freistellung der Unterhaltsleistung von Eltern gegenüber ihren Kindern in Höhe des Existenzminimums muß der jeweiligen wirtschaftlichen Entwicklung angepaßt werden. Gleichzeitig muß das Kindergeld, insbesondere für Familien mit mehreren Kindern, bedarfsgerecht erhöht werden. Keine Familie soll der Kinder wegen auf Sozialhilfe angewiesen sein.

Im Bundeserziehungsgeldgesetz müssen die Einkommensgrenzen der wirtschaftlichen Entwicklung angepaßt und die Höhe des Erziehungsgeldes so angehoben werden, daß sie für Eltern eine echte und wirksame Anerkennung ihrer Erziehungsleistung darstellt. Wahlfreiheit zwischen Erwerbsarbeit und Familienverantwortung sollte weder an der Einkommenssituation der Familie, noch an einer fehlenden Rückkehrmöglichkeit in den Beruf für Mütter und Väter scheitern.

Zum Krankenversicherungsschutz von Familien sind an anderer Stelle in diesem Bericht Aussagen getroffen.

Zum Regreß in der Sozialhilfe im Zusammenhang mit der Vermeidung von Armut im Alter ist an anderer Stelle in diesem Bericht (vgl. III „Das Alterssicherungssystem") eingegangen worden.

Es ist Vorsorge zu treffen zur Armutsvermeidung und Förderung der Chancengleichheit für kinderreiche Familien, alleinerziehende Mütter und Väter und deren Kinder, Familien mit chronisch kranken und behinderten Kindern sowie in Deutschland lebende ausländische Familien. Dazu sind die finanziellen Leistungen für diese Familien zu verbessern.

– Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit

Eine zentrale Aufgabe von Familienpolitik muß die Schaffung von Bedingungen sein, die die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie sowie von Aus- und Weiterbildung und Familie ermöglichen. Grundlagen für eine solche Vereinbarkeit sind zum einen das Angebot und der weitere Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen und zum anderen eine familienfreundliche Gestaltung der Arbeitswelt.

Da eine größere Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit mit der Übernahme von Elternverantwortung zunehmend zur Voraussetzung dafür wird, daß sich junge Männer und Frauen für die Verwirklichung ihrer Kinderwünsche entscheiden, bleiben Politik, Arbeitgeber und Gewerkschaften, Arbeitsverwaltung und Standesorganisationen aufgefordert, diese Aufgaben in ihrem jeweiligen Bereich mit hoher Priorität weiter zu verfolgen und nicht beim Erreichten stehenzubleiben.

Die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familien- und Pflegearbeit erfordert in der Arbeitswelt flexible arbeitszeitliche und arbeitsorganisatorische Regelungen und außerfamiliale Betreuungsangebote. Dem ist durch verbesserte Angebote für Frauen und Männer Rechnung zu tragen. Neben einem weiteren Ausbau eines qualifizierten Systems der außerhäuslichen Betreuung sind flexible Arbeitszeiten, Teilzeitarbeit sowie wohnortnahe Angebote für die berufliche Fort- und Weiterbildung notwendig. Denkbar wäre eine Förderung von Betrieben, die entsprechende Angebote bereithalten.

– Kinderbetreuung

Im demographischen Wandel gibt es zwei Gründe für eine bessere Kinderbetreuung: zum ersten pädagogische Gründe. Der Grundsatz „Kinder brauchen Kinder" läßt sich bei kleinerer Familiengröße und weniger Kindern in der Nachbarschaft nur durch Betreuung sicherstellen. Zum zweiten ist Kinderbetreuung notwendig, um Erwerbstätigkeit von Eltern zu ermöglichen.

Über den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz hinaus müssen die Angebote der Tagesbetreuung für Kinder insgesamt unter den Gesichtspunkten der Wahrung des Kindeswohles und der Interessen- und Bedarfslagen der Eltern weiter ausgebaut und flexibler ausgestaltet werden. Das gilt insbesondere auch für die Tagesbetreuung unter dreijähriger Kinder wie für die Kinder im Grundschulalter. Die Defizite im Bereich der Betreuung von Schulkindern können nicht allein im Bereich der Jugendhilfe bewältigt werden, hier muß sich auch die Schule selbst in Verantwortung nehmen lassen, zum Beispiel durch die verstärkte Einrichtung von Ganztagesschulen.

Sowohl in Einrichtungen der Vorschulbetreuung als auch in Grundschulen sollten den Kindern Möglichkeiten für ein Mittagessen angeboten werden. Nur dadurch ist eine reguläre Teilzeiterwerbstätigkeit für Kindererziehende möglich. Außerdem kann ein derartiges Mittagessen ernährungsphysiologisch ausgewogen sein.

– Bildungs- und Ausbildungswesen

Die Erziehung und Ausbildung von Kindern und jungen Menschen stellt eine wesentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge der Gesellschaft dar. Bildung und Erziehung sind wichtige, Humankapital schaffende Gesellschaftsbereiche. Die Anforderungen der Gesellschaft des 21. Jahrhunderts erfordert gut ausgebildete junge Menschen, eine Herausforderung, der das deutsche Bildungssystem besser gerecht werden muß. Neben einer qualifizierten Betreuung, Erziehung und Ausbildung aller Kinder, in der die Chancengleichheit durch ein öffentliches Schulsystem sichergestellt ist, sollten sowohl die hochbegabten als auch die lernbehinderten Kinder und Jugendlichen besondere Förderungen erhalten.

Für junge Mütter und Väter in Ausbildung und Studium müssen mehr Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familienaufgaben und Studium bzw. Ausbildung angeboten werden. Altersgrenzen bei der Ausbildungsförderung (insbesondere bei der Graduiertenförderung) sollten überprüft werden.

– Wohnungsversorgung/Wohnumfeld

Familien brauchen familiengerechte und bezahlbare Wohnungen. Nach wie vor haben es Alleinerziehende, Familien ausländischer Mitbürger und kinderreiche Familien besonders schwer, eine für sie passende Wohnung zu finden. Trotz der Erleichterungen durch die Neugestaltung der Wohneigentumsförderung und durch das bedarfsabhängige Wohngeld muß z. B. auch der soziale Wohnungsbau weiterhin berücksichtigt werden.

Darüber hinaus ist es besonders wichtig, daß die Verantwortlichen vor Ort die Möglichkeiten des Wohnbaurechts voll ausschöpfen. Hierbei sollten sie auf eine ausgewogene Wohnstruktur und eine Erleichterung der Solidarität der Generationen besonders Gewicht legen. So könnten beispielsweise bestehende Sozialwohnungen verstärkt für generationenübergreifendes Wohnen über Familiengrenzen hinaus und auch für verschiedene Einkommensgruppen (bei einer dann einzufordernden Ergänzungsabgabe durch den wirtschaftlich nicht berechtigten Mieter) genutzt werden.

Um familiäres Leben in Städten zu fördern, müssen das Wohnen in Innenstädten für Familien bezahlbar und die Lebensqualität verbessert werden. In den Städten sollen stärker familienfreundliche Infrastrukturen und genügend Grün- und Spielflächen geschaffen werden. Die Gestaltung des Verkehrsraumes muß stärker die Bedürfnisse von Kindern, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen berücksichtigen. Günstige Rahmenbedingungen für Familien bieten gerade im Hinblick auf die Vereinbarkeitsproblematik möglichst wohnortnahe Arbeitsplätze, Schulen, Kinderbetreuungseinrichtungen sowie quartierbezogene Freizeiteinrichtungen und -angebote.

Ein restriktiv angewandter Mietenschutz führt zu Verwerfungen auf dem Mietwohnungsmarkt, die Familien in der Phase der Gründung und Erweiterung häufig dann treffen, wenn sie auf ein ausreichendes Angebot an familiengerechtem Wohnraum angewiesen sind. Laufende Mieterhöhungen sind im geltenden Recht restriktiv geregelt; dies führt dazu, daß Neuabschlüsse von Mietverträgen von Vermietern aus Wirtschaftlichkeitsgründen häufig zur Steigerung des Mietzinses genutzt werden, was für neu einziehende Familien eine hohe monatliche Kostenbelastung bedeutet. Eine Einschränkung des Mietenschutzes hinsichtlich der Steigerungsraten von Mietpreisen könnte Familien dann entlasten, insoweit Vermieter dann nicht bei Neuverträgen auf eine starke Anhebung des Mietzinses festgelegt wären.

Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt für Familien mit Kindern und Menschen mit Behinderungen ist entgegenzuwirken.

Handlungsempfehlungen zu den Bereichen Verkehrs-, Raumordnungs-, Stadtplanungs-, Bau- und Wohnungspolitik sowie zum Umzugsmanagement sind bereits im Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" gegeben worden und gelten auch für den vorliegenden Endbericht.

– Rechtliche Situation

Nach der Verabschiedung des neuen Kindschaftsrechtes bleibt es Aufgabe der gesetzgebenden Körperschaften, der Exekutive, der Rechtsprechung und Jugendhilfe, die Entwicklung aufgrund des neuen Rechts zu beobachten und Entwicklungen, die weder einer Stärkung der Elternverantwortung noch einer größeren Realisierung des Kindeswohles entsprechen, zu korrigieren.

Das Adoptionsrecht sollte auch im Hinblick auf die verschiedenen Formen familialen Zusammenlebens überprüft werden.

Nach einer Trennung der Eltern hat das Kind ein eigenes Recht, seine gewachsenen Beziehungen mit beiden Elternteilen, Geschwistern und Großeltern fortzusetzen. Einer Diskriminierung lesbischer Mütter und schwuler Väter ist entgegenzutreten. Die homosexuelle Identität eines Elternteils darf kein Anlaß für Ungleichbehandlung beim Sorge- und Umgangsrecht sein.

Diskriminierungen gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften müssen abgebaut werden.

– Besondere Lebenslagen

Jede Politik gegenüber Kindern muß vom Grundsatz des Kindeswohles geleitet sein. Dieser Grundsatz muß auch für ausländische Kinder (z. B. Flüchtlingskinder, minderjährige Asylsuchende) gelten und beim Aufenthaltsrecht für Familienangehörige und beim Familiennachzug Anwendung finden.

Die mit der Betreuung von behinderten Kindern einhergehenden psychischen, physischen und finanziellen Belastungen müssen durch Hilfen aufgefangen und gemindert werden. Dabei ist zu prüfen, ob die derzeitige Relation zwischen Eigen- und Fremdhilfe nicht zu einer tendenziellen Überforderung der Familien führt.

Die Hilfen sollen sich sowohl an das behinderte Kind selbst richten als auch auf die Teilhabe der Angehörigen am gesellschaftlichen Leben zielen.

Die Realisierung des Gleichstellungsparagraphen im Grundgesetz Artikel 3 gewinnt unter dem Aspekt des Lebens mit einem behinderten oder chronisch kranken Familienmitglied besondere Bedeutung. Zum einen geht es um das Recht auf Partnerschaft und Familiengründung für behinderte Erwachsene. Behinderte Frauen erfahren oft eine Ablehnung ihres Kinderwunsches mit Begründungen, die von Belastung für die Familie über Belastung für die Gesellschaft bis hin zu Aussagen reichen, das Kind könnte ja so behindert werden wie die Mutter. Ebenso dürfen die Möglichkeiten der genetischen Beratung nicht dazu führen, daß Eltern, die sich für ein Kind entscheiden, das wahrscheinlich behindert sein wird, von der Solidargemeinschaft ausgeschlossen werden.

Familien mit behinderten und chronisch kranken Kindern bedürfen der besonderen Unterstützung bei der Ablösung der Kinder aus dem elterlichen Haushalt und der Realisierung eines selbstbestimmten Lebens. Dazu sind neben Beratungs- und Betreuungsangeboten auch entsprechende differenzierte Wohnangebote bereitzuhalten.

Literaturverzeichnis

Alt, Christian (1994): Reziprozität von Eltern-Kind-Beziehungen in Mehrgenerationennetzwerken. In: Bien, Walter (Hrsg.): Eigeninteresse oder Solidarität. DJI-Familien-Survey 3, Opladen

Bäcker, Gerhard / Stolz-Willig, Brigitte (1994): Vorstellungen für eine familienorientierte Arbeitswelt der Zukunft. Der Beitrag von Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen. Forschungsprojekt im Auftrag des BMFuS, Stuttgart / Berlin / Köln

Bäcker, Gerhard / Stolz-Willig, Brigitte (1997): Betriebliche Maßnahmen zur Unterstützung pflegender Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Studie im Auftrag des BMFSFJ, Stuttgart / Berlin / Köln

Backes, Gertrud (1996): Familienbeziehungen und informelle soziale Netzwerke im sozialstrukturellen und demographischen Wandel. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, Band 29, Heft 1, S. 29–33

Bahle, Thomas (1995): Familienpolitik in Westeuropa. Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich, Frankfurt a. M. / New York

Beck, Brigitte / Naegele, Gerhard / Reichert, Monika / Dallinger, Ursula (1997): Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Pflege. Studie im Auftrag des BMFSFJ, Stuttgart / Berlin / Köln

Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a. M.

Beck, Ulrich (1990): Freiheit oder Liebe. Vom Ohne-, Mit- und Gegeneinander der Geschlechter innerhalb und außerhalb der Familie. In: Beck, Ulrich / Beck-Gernsheim, Elisabeth (Hrsg.): Das ganz normale Chaos der Liebe, Frankfurt a. M.

Beck, Ulrich / Beck-Gernsheim, Elisabeth (1990): Das ganz normale Chaos der Liebe, Frankfurt a. M.

Becker, Ulli / Eggen, Bernd / Suffner, Andreas (1996): Einkommenslagen und wirtschaftlich schwierige Situationen von Ehepaaren mit und ohne Kinder. In: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, Heft 4/96

Behning, Ute (1996): Zum Wandel des Bildes „der Familie" und der enthaltenen Konstruktionen von „Geschlecht" in den Familienberichten 1968–1993. In: Zeitschrift für Frauenforschung 3/96

Bergmann, Michael (1996): Aussiedler(innen) 1996 – Lebenssituation im Kontext veränderter Rahmenbedingungen. In: caritas 10/96, S. 461–466

Bertram, Hans (1996): Familien, Familienbeziehungen im Lebenslauf. In: Baltes, Gertrud / Montada, Leo (Hrsg.): Produktives Leben im Alter, Frankfurt a. M. / New York

Bertram, Hans (1997): Die drei Revolutionen. Zum Wandel der privaten Lebensführung im Übergang zur postindustriellen Gesellschaft. In: Differenz und Integration. Verhandlungen des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Dresden 1996, Frankfurt a. M. / New York

Bertram, Hans / Dannenbeck, Clemens (1991): Familien in städtischen und ländlichen Regionen. In: Bertram, Hans (Hrsg.) Die Familie in Westdeutschland. DJI-Familien-Survey 1, Opladen

Bieback, Karl-Jürgen / Milz, Helga (Hrsg.) (1995): Neue Armut, Frankfurt a. M. / New York

Bien, Walter (Hrsg.) (1996): Familie an der Schwelle zum neuen Jahrtausend. Wandel und Entwicklung familialer Lebensformen. DJI-Familien-Survey 6, Opladen

Bien, Walter / Marbach, Jan (1991): Haushalt – Verwandtschaft – Beziehungen. Familienleben als Netzwerk. In: Bertram, Hans (Hrsg.) Die Familie in Westdeutschland. DJI-Familien-Survey 1, Opladen

Binder, Marion / Wagner, Gert (1996): Die außerhäusliche Betreuung von Kindern im Vorschulalter – Eine Längsschnittanalyse von „Betreuungskarrieren" in Westdeutschland. In: Zapf, Wolfgang / Schupp, Jürgen / Habich, Roland (Hrsg.): Lebenslagen im Wandel: Sozialberichterstattung im Längsschnitt, Frankfurt a. M. / New York

Blahusch, Friedrich (1992): Zuwanderer und Fremde in Deutschland. Eine Einführung für soziale Berufe, Freiburg i.B.

Blossfeld, Hans-Peter (1994): Family Cycle and Growth in Women's Part-time Employment in Western European Countries, Bremen

Borchers, Andreas (1997): Die Sandwich-Generation. Ihre zeitlichen und finanziellen Leistungen und Belastungen, Frankfurt a. M. / New York

Brüning, Nicola / Krumrey, Henning (1996): Kinder – ein Luxus? Zur Lage der Familie in Deutschland, Berlin

Bruns, Manfred (1996): Art. 6 I GG und die gesetzlichen Regelungen für gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften. In: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 1/1996, S. 6–10

Büchel, Felix / Spieß, Katharina / Wagner, Gert (1997): Bildungseffekte vorschulischer Kinderbetreuung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Heft 9/97

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) (1997a): Erster Bericht des BMA (zum Stand der Umsetzung der Pflegeversicherung) gemäß § 10 Abs. 4 SGB XI, Bonn

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordung (BMA) (Hrsg.) (1997b): Euro-Atlas. Soziale Sicherheit im Vergleich, Bonn

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF) (1997): Grund- und Strukturdaten 1997/98, Bonn

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF) (1996): Grund- und Strukturdaten 1996/97, Bonn

Bundesministerium für Familie und Senioren (BMFuS) (Hrsg.) (1994): Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht, Bonn

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg) (1995): Familienfreundliche Maßnahmen im Betrieb. Eine Handreichung für Unternehmensleitungen und Arbeitnehmervertretungen, Bonn

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (1996a): Optionen der Lebensgestaltung junger Ehen und Kinderwunsch. Kurzdarstellung, Stuttgart / Berlin / Köln

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg) (1996b): Kinderbetreuung in Tagespflege. Tagesmütter-Handbuch, Stuttgart / Berlin / Köln

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (1996c): Staatliche Hilfen für Familien, Stand: November 1996, Bonn

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (1996d): Zeit im Blickfeld. Ergebnisse einer repräsentativen Zeitbudgeterhebung, Stuttgart / Berlin / Köln

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (1996e): Ältere Menschen im sozialen Ehrenamt, Stuttgart / Berlin / Köln

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (1997a): Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Aktualisierte und erweiterte 3. Auflage, Bonn

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (1997b): Umfrage zum gegenseitigen Bild der Generationen. Ergebnisse der repräsentativen Befragung 1996, Bonn

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (1997c): Gewalt gegen Ältere zu Hause. Dokumentation einer Fachtagung am 11./12. März 1996, Bonn

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (1997d): Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. 1. Auflage, Bonn

Bundesministerium für Justiz (BMJ) (Hrsg.) (1995): Ehe- und Familienrecht, Bonn

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau) (Hrsg.) (1993): Kommission Zukunft Stadt 2000: Zukunft Stadt 2000 – Abschlußbericht, Bonn

Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (BMJFFG) (Hrsg.) (1991): Private Unterstützungsnetze, Bonn

Burkart, Günter (1995): Zum Strukturwandel der Familie. Mythen und Fakten. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 52/53/1995

Coester, Michael (1996): Die Reform des Kindschaftsrechts – ein privatrechtlicher Überblick. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Heft 4/1996

Conen, Gabriele (1996): Veränderte Lebenswirklichkeiten von Kindern und Familien – Wurzeln der Kindschaftsrechtsreform. In: Familie und Recht, Heft 3/1996

Cromm, Jürgen (1994): Alleinerziehende – Zur Entwicklung der Einelternfamilie in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert. In: Meyer, Sibylle / Schulze, Eva (Hrsg.): Soziale Lage und soziale Beziehungen. Festschrift für Rainer Mackensen, Wiesbaden

Dannecker, Martin (1990): Homosexuelle Männer und AIDS: eine sexualwissenschaftliche Studie zu Sexualverhalten und Lebensstil, Stuttgart

Dannenbeck, Clemens (1995): Im Alter einsam? Zur Strukturveränderung sozialer Beziehungen im Alter. In: Bertram, Hans (Hrsg.): Das Individuum und seine Familie. DJI-Familien-Survey 4, Opladen

Deutscher Bundestag (1994a): Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel". In: Zur Sache 4/94, Bonn

Deutscher Bundestag (1994b): Dritter Bericht der Bundesregierung zur Lage der Behinderten und der Entwicklung der Rehabilitation vom 24. März 1994, Drucksache 12/7148

Deutscher Bundestag (1995a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Situation von älteren Schwulen und Lesben" vom 26. Oktober 1995, Drucksache 13/2777

Deutscher Bundestag (1995b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Bundeserziehungsgeld" vom 14. November 1995, Drucksache 13/3002

Deutscher Bundestag (1995c): Antwort des BMFSFJ auf die Frage des Abgeordneten Helmut Jawurek (CDU/CSU) vom 16. November 1995, Drucksache 13/3025

Deutscher Bundestag (1995d): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD „Armut in Deutschland" vom 28. November 1995, Drucksache 13/3339

Deutscher Bundestag (1996a): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.: Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit für unsere Gesellschaft vom 1. Oktober 1996, Drucksache 13/5674

Deutscher Bundestag (1996b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD „Wirtschaftliche Situation von Kindern und Familien" vom 19. Dezember 1996, Drucksache 13/6622

Deutscher Bundestag (1996c): Der aktuelle Begriff Nr. 27/96: Tauschringe vom 6. November 1996

Deutscher Bundestag (1997a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Tauschringe, LET-Systeme und Seniorengenossenschaften vom 24. Januar 1997, Drucksache 13/6807

Deutscher Bundestag (1997b): Antwort des BMFSFJ auf die Frage des Abgeordneten Dr. Andreas Schokkenhoff (CDU/CSU) vom 4. Februar 1997, Drucksache 13/6910

Deutscher Bundestag (1997c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU vom 6. Mai1997, Drucksache 13/7597

Deutscher Bundestag (1997d): Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland vom 11. Dezember 1997, Drucksache 13/9484

Deutscher Bundestag (1998a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD „Bedeutungsschwund des Erziehungsgeldes" vom 5. Februar 1998, Drucksache 13/9794

Deutscher Bundestag (1998b): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Wohngeld- und Mietenbericht 1997 vom 31. März 1998, Drucksache 13/10384

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1994): Integration deutscher Zuwanderer in den westdeutschen Arbeitsmarkt. In: Wochenbericht 35/94, Berlin

Dieck, Margret (1997): Der Begriff der Gewalt gegen ältere Menschen im familialen und häuslichen Kontext. In: BMFSFJ (Hrsg.): Gewalt gegen Ältere zu Hause, Bonn

Dietzel-Papakyriakou, Maria / Olbermann, Elke (1996): Soziale Netzwerke älterer Migranten: Zur Relevanz familiärer und innerethnischer Unterstützung. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, Heft 1/1996, S. 34–41

Diewald, Martin (1993): Hilfebeziehungen und soziale Differenzierung im Alter. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 45

Dorbritz, Jürgen (1995): Die demographische Bedeutung des Familienstandes. Forschungsbericht des Bundesinstitutes für Bevölkerungsforschung, Stuttgart / Berlin / Köln

Eggen, Bernd (1996): Wohlstandsungleichheiten und wirtschaftlich schwierige Situationen von Ehepaaren mit Kindern und ohne Kinder. In: caritas 97, Heft 10/96

Engelbert, Angelika (1994): Familien mit behinderten Kindern. Probleme der „Passung" zwischen der familialen Situation und den Strukturen des Hilfesystems. In: Grunow, Dieter / Hurrelmann, Klaus / Engelbert, Angelika (Hrsg.): Gesundheit und Behinderung im familialen Kontext. Materialien zum 5. Familienbericht, Band 3, Weinheim / München

Europäisches Forschungszentrum Königswinter (EFK) (1995): Transferleistungen von Älteren. Expertise im Auftrag des BMFSFJ, Bonn

Fell, Karl H. /Jans, Bernhard (Hrsg.)(1996): Familienwahlrecht – pro und contra, Grafschaft

Finanztest (Zeitschrift) (1997): Geschlossener Kreislauf. Über 140 Tauschringe gibt es derzeit in Deutschland. In: Heft 6/1997

Fooken, Insa (1997): Intimität auf Abstand. Familienbeziehungen und soziale Netzwerke. In: DIFF (Hrsg.): Funkkolleg Altern. Studieneinheit 14, Tübingen

Fooken, Insa / Lind, Inken (1996): Scheidung nach langjähriger Ehe im mittleren und höheren Erwachsenenalter, Stuttgart / Berlin / Köln

Frank, Kerstin / Pelzer, Susanne (1996): Hort, Schule – und was noch? Betreuungsangebote für Schulkinder – Eine Bestandsaufnahme, München

Fthenakis, Wassilios E. (1993): Kinderbetreuung – eine familienpolitische Herausforderung der 90er Jahre. In: LBS-Initiative Junge Familie (Hrsg.): Familien: Lebensformen für Kinder, Weinheim und Basel

Fux, Beat / Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim (1992): Fertilitätsentwicklung und Familienpolitik: Ein langfristiges Spannungsmanagement; dies: Die Zukunft der Familienpolitik: Zusammenfassung und Ausblick. In: Hoffmann-Nowotny, Hans-Joachim / Höhn, Charlotte / Fux, Beat (Hrsg.): Kinderzahl und Familienpolitik im Drei-Länder-Vergleich, Wiesbaden

Gaultier, Anne H. (1991): Family Policies in Comparative Perspective. Diskussionspapier No. 5. Centre for European Studies, Nuffield College, Oxford

Gaultier, Anne H. (1993): Towards Renewed Fears of Population and Familiy Decline? In: European Journal of Population 9/1993, S. 143–167

Gesellschaft für Familienforschung e.V. (GEFAM) (1993): Zwölf Wege der Familienpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, 2. Bd.; Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Stuttgart / Berlin / Köln

Glatzer, Wolfgang / Reichenwallner, Martina (1990): Informelle soziale Netzwerke älterer Menschen. In: Hauswirtschaft und Wissenschaft, Heft 3/1990

Grundmann, Mathias / Huinink, Johannes / Krappmann, Lothar (1994): Familie und Bildung. Empirische Ergebnisse und Überlegungen zur Frage der Beziehung von Bildungsbeteiligung, Familienentwicklung und Sozialisation. In: Büchner, Peter u. a. (1994): Kindliche Lebenswelten, Bildung und innerfamiliale Beziehungen. Materialien zum 5. Familienbericht, Band 4, Weinheim / München

Grünendahl, Martin / Minnemann, Elisabeth / Stosberg, Manfred (1997): Soziale Kontakte und soziales Netzwerk – Familiäre und außerfamiliäre Kontakte der Geburtsjahrgänge 1930/32 im Ost-West-Vergleich. In: Zeitschrift für Gerontopsychologie und -psychiatrie, Heft 4/97

Hauser, Richard (1995): Das empirische Bild der Armut in der Bundesrepublik Deutschland – ein Überblick. In: aus Politik und Zeitgeschichte B 31–32/ 1995, Bonn

Hauser, Richard (1996): Armut in Deutschland. In: Textor, Martin R. (Hrsg.): Sozialpolitik, München

Häußler, Monika / Wacker, Elisabeth / Wetzler, Rainer (1996): Lebenssituation von Menschen mit Behinderung in privaten Haushalten, Baden-Baden

Heinze, Rolf G. / Keupp, Heiner (1997): Gesellschaftliche Bedeutung von Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit. Gutachten für die „Kommission für Zukunftsfragen" der Freistaaten Bayern und Sachsen, Bochum

Heitlinger, Alena (1991): Pronatalism and women's equality policies. In: European Journal of Population, Heft 7/1991, S. 343–375

Hettlage, Robert (1992): Familienreport. Eine Lebensform im Umbruch, München

Hoffmann, Rainer (1997): Die Entwicklung gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften. Antwortschreiben an die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel", Unveröff.

Höhn, Charlotte (1987): Population policies in advanced societies: Pronatalist and migration strategies. In: European Journal of Population, Heft 3/1987, S. 459–481

Höhn, Charlotte / Roloff, Juliane (1994): Die Alten der Zukunft – Bevölkerungsstatistische Datenanalyse. Studie im Auftrag des BMFuS, Stuttgart / Berlin / Köln

Höhn, Charlotte / Schubnell, Hermann (1986): Bevölkerungspolitische Maßnahmen und ihre Wirksamkeit in ausgewählten europäischen Industrieländern (I) und (II). In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Heft 1/1986 S. 3–51; Heft 2/1986, S. 185–219

Hradil, Stefan (1995): Die „Single-Gesellschaft", München

Hübinger, Werner (1996): Prekärer Wohlstand. Neue Befunde zu Armut und sozialer Ungleichheit, Freiburg i.B.

Huinink, Johannes (1995): Warum noch Familie? Zur Attraktivität von Partnerschaft und Elternschaft in unserer Gesellschaft, Frankfurt am Main/New York

Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung (IES) (1996): Handbuch der örtlichen und regionalen Familienpolitik. Studie im Auftrag des BMFSFJ, Stuttgart / Berlin / Köln

Institut für Sozialplanung, Management und Verwaltung (ISMV) (1996): Erste Ergebnisse aus dem Modellprogramm des BMFSFJ „Beratungsangebote zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Klein- und Mittelbetriebe". Manuskript, Berlin / Bielefeld

Institut für sozialwissenschaftliche Analysen und Beratung Köln (ISAB) (1997): Selbsthilfe und Selbsthilfeunterstützung in der Bundesrepublik Deutschland. Aufgaben und Leistungen der Selbsthilfekontaktstellen in den neuen und alten Bundesländern, Stuttgart / Berlin / Köln

Jans, Bernhard / Zimmermann, Georg (Hrsg.) (1993): Familie, Einkommen, Arbeitszeit, Grafschaft

Karl, Fred (1995): Seniorenbüros und Seniorengenossenschaften – eine Zwischenbilanz. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 10/95

Kaufmann, Franz-Xaver (1993): Familienpolitik in Europa. In: Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.): 40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Neuwied

Kaufmann, Franz-Xaver (1995): Zukunft der Familie im vereinten Deutschland, Gesellschaftliche und politische Bedingungen, München

Kaufmann, Franz-Xaver / Strohmeier, Klaus Peter / Federkeil, Gero (1992): Wirkungen politischen Handelns auf den Bevölkerungsprozeß. Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Bd. 21, Wiesbaden

Kienecker, Silke (1993): Interethnische Ehen. Deutsche Frauen mit ausländischen Partnern, Münster, Hamburg

Kirner, Ellen / Schwarze, Johannes (1996): Zur Einkommenssituation und Einkommensverwendung von Familien mit jüngeren Kindern. In: DIW-Vierteljahresheft 2/96, Berlin

Klages, Helmut (1984): Wertorientierungen im Wandel, Frankfurt a. M.

Klocke, Andreas / Hurrelmann, Klaus (1995): Armut im Kindes- und Jugendalter wirkt sich auf das psychosoziale Wohlbefinden und die Gesundheit aus. In: Die Krankenversicherung, Heft 10/95

Klose, Sylvia (1985): Das Kontaktverhalten älterer alleinlebender Frauen aus sozialpsychologischer Sicht, Jena

Knauth, Bettina (1992): Frauenerwerbsbeteiligung in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft. In: Schwarz, Karl (Hrsg.): Frauenerwerbstätigkeit. Demographische, soziologische, ökonomische und familienpolitische Aspekte. In: Materialien zur Bevölkerungswissenschaft. Hrsg. vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Heft 77, Wiesbaden

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1995): Die demographische Lage in der Europäischen Union. Bericht 1994, Brüssel

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Beobachtungsstelle für nationale Familienpolitiken (1996): Entwicklungen der nationalen Familienpolitik im Jahre 1995, York

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäisches Observatorium für nationale Familienpolitik (1991): Nationale Familienpolitik in den EG-Ländern in 1991, Brüssel

Kopp, Johannes (1994): Scheidung in der Bundesrepublik. Zur Erklärung des langfristigen Anstiegs der Scheidungsraten, Wiesbaden

Köppinger, Peter / de Graat, Elena (1994): Vorstellungen für eine familienorientierte Arbeitswelt der Zukunft – Endbericht des Forschungsprojekts. Studie im Auftrag des BMFuS, Stuttgart / Berlin / Köln

Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (KFN) (1997): Kriminalität in Niedersachsen

1985 bis 1996. Eine Analyse auf der Basis der Polizeilichen Kriminalstatistik, Hannover

Krüger, Jürgen (1996): Generationensolidarität oder Altenmacht – Was trägt (künftig) den Generationenvertrag? In: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 10/96

Kruse, Andreas / Wilbers, Joachim (1987): Der alte Mensch in Familie und Gesellschaft. In: Thomae, Hans / Kruse, Andreas / Wilbers, Joachim: Kompetenz und soziale Beziehungen im Alter. Materialien zum Vierten Familienbericht, Band 2, Weinheim / München

Kuwan, Helmut / Gnahs, Dieter / Kretschmer, Isabell / Seidel, Sabine (1996): Berichtssystem Weiterbildung VI. Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in Deutschland. Bericht im Auftrag des BMBF, Bonn

Lang, Frieder R. (1994): Die Gestaltung informeller Hilfebeziehungen im hohen Alter – Die Rolle von Elternschaft und Kinderlosigkeit, Berlin

Lauterbach, Wolfgang (1995): Die gemeinsame Lebenszeit von Generationen. In: Zeitschrift für Soziologie, Heft 1/95

Lautmann, Rüdiger (1996): Ambivalenzen der Verrechtlichung – die gleichgeschlechtlichen Partnerschaften im Gesetzgebungsverfahren. In: Zeitschrift für Frauenforschung, Heft 4/96

LBS-Initiative Junge Familie (Hrsg.) (1997): LBS-Familien-Studie „Übergang zur Elternschaft", Report 1/97: Bewertung familienpolitischer Leistungen; Report 2/97: Aufgaben- und Rollenverteilung zwischen Frau und Mann, Münster

Lehr, Ursula (1974): Die Rolle der Mutter in der Sozialisation des Kindes, Darmstadt

Lehr, Ursula (1982): Familie in der Krise? Ein Plädoyer für mehr Partnerschaft in Ehe, Familie und Beruf, München

Lehr, Ursula (1994a): Der Ältere Mensch und die Familie. Manuskript, Heidelberg

Lehr, Ursula (1994b): Familie – ein dynamischer Prozeß lebenslanger Interaktion. In: Lebensforum, Heft 1/94

Lehr, Ursula (1996): Psychologie des Alterns. 8. Aufl., Wiesbaden

Lehr, Ursula / Schmidt-Scherzer, Reinhard / Zimmermann, E. J. (1987): Vergleiche von Überlebenden und Verstorbenen in der Bonner Gerontologischen Längsschnittstudie (BOLSA). In: Lehr, Ursula / Thomae, Hans (Hrsg.): Formen seelischen Alterns, Stuttgart

Lehr, Ursula / Thomae, Hans (1996): Konflikt, seelische Belastung und Lebensalter, Köln / Opladen

Leibfried, Stephan / Leisering, Lutz (1995): Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt a. M.

Lüdeke, Reinar / Werding, Martin (1996): Die Reform des Dualen Familienlasten- bzw. Familienleistungsausgleiches 1996. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Juli 1996, Band 215, Heft 4, Stuttgart

Lüscher, Kurt (1997): Postmoderne Herausforderungen an die Generationenbeziehungen. In: Krappmann, Lothar / Lepenies, Annette (Hrsg.): Alt und Jung. Spannung und Solidarität zwischen den Generationen, Frankfurt a. M. / New York

Lüscher, Kurt / Schultheis, Franz (Hrsg.) (1993): Generationenbeziehungen in „postmodernen" Gesellschaften. Analysen zum Verhältnis von Individuum, Familie, Staat und Gesellschaft, Konstanz

Mackensen, Rainer (1996): Mehrheit Alter – Minderheit Jugend: Künftige Generationenkonflikte. In: Sozialer Fortschritt, Heft 3/96

Marbach, Jan (1994): Der Einfluß von Kindern und Wohnentfernung auf die Beziehungen zwischen Eltern und Großeltern. In: Bien, Walter (Hrsg.): Eigeninteresse oder Solidarität. DJI-Familien-Survey 3, Opladen

Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MatAB) (1992): Aussiedler – Rückwanderer nach Jahrhunderten. In: MatAB, Heft 2/95, S. 3–15

Meyer, Thomas (1991): Modernisierung der Privatheit. Differenzierungs- und Individualisierungsprozesse des familialen Zusammenlebens, Opladen

Minnemann, Elisabeth / Lehr, Ursula (1994): Der ältere Mensch in Familie und Gesellschaft. In: Olbrich, Erhard / Sames, Klaus / Schramm, Axel (Hrsg.): Kompendium der Gerontologie – interdisziplinäres Handbuch für Forschung, Klinik und Praxis, Landsberg/Lech

Münz, Rainer (1997): Rentnerberg und leere Schulen? Das Verhältnis der Generationen aus demographischer Sicht. In: Krappmann, Lothar / Lepenies, Annette (Hrsg.): Alt und Jung. Spannung und Solidarität zwischen den Generationen, Frankfurt a. M. / New York

Naegele, Gerhard / Reichert, Monika (1997): Krankheit, Alter und Pflege als Problem in der Familie. In: Vascovics, Laszlo A. / Lipinski, Heike (Hrsg.): Familiale Lebenswelten und Bildungsarbeit. Interdisziplinäre Bestandsaufnahme 2, Opladen

Nauck, Bernhard / Bertram, Hans (Hrsg.) (1995): Kinder in Deutschland. Lebensverhältnisse von Kindern im Regionalvergleich. DJI-Familien-Survey 5, Opladen

Nauck, Bernhard / Schneider, Norbert F. / Tölke, Angelika (Hrsg.) (1995): Familie und Lebensverlauf im gesellschaftlichen Umbruch, Stuttgart

Nave-Herz; Rosemarie (1994): Familie heute. Wandel der Familienstrukturen und Folgen für die Erziehung, Darmstadt

Nestmann, Frank / Niepel, Gabriele (1996): Alleinerziehende und soziale Unterstützung. In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 2/1996

Netzler, Andreas (1995): Wertäquivalenz familialer Leistungen und Risiken: Sozialpolitische Situation, Perspektiven und Konsequenzen, Bamberg

Niederfranke, Annette (1997): Resumée der Tagung. In: BMFSFJ (Hrsg.): Gewalt gegen Ältere zu Hause. Dokumentation einer Fachtagung am 11./12. März 1996, Bonn

Niemeyer, Frank (1994): Nichteheliche Lebensgemeinschaften und Ehepaare – Formen der Partnerschaft gestern und heute. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 7/1994

Niepel, Gabriele (1994): Soziale Netze und soziale Unterstützung alleinerziehender Frauen, Opladen

Notz, Gisela (1996): Verlorene Gewißheiten? Individualisierung, soziale Prozesse und Familie, Frankfurt a. M.

OECD-Statistics Directorate (1995): Labour Force Statistics 1973–1993, Paris

Offe, Claus / Heinze, Rolf G. (1990): Organisierte Eigenarbeit. Das Modell Kooperationsring, Frankfurt a. M. / New York

Otto, Ulrich (1995): Seniorengenossenschaften – Modell für eine neue Wohlfahrtspolitik?, Opladen

Pechstein, Matthias (1994): Familiengerechtigkeit als Gestaltungsgebot für die staatliche Ordnung, Baden-Baden

Reichenwallner, Martina / Glatzer, Wolfgang / Bös, Mathias (1991): Die Einbindung älterer Menschen in familiale, nachbarschaftliche und andere soziale Netzwerke in bezug auf empfangene und geleistete materielle und immaterielle Unterstützungen und Hilfen, Berlin

Roloff, Juliane (1995): Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen generativer Verhaltensentscheidungen. In: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.): Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 82 b, Wiesbaden

Roloff, Juliane (1996): Familieneinkommen, Kinderkosten und deren Einfluß auf generative Verhaltensentscheidungen. In: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.): Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 82 d, Wiesbaden

Rosenmeyr, Leopold / Köckeis, Eva (1965): Umwelt und Familie alter Menschen, Neuwied / Berlin

Rürup, Bert / Sesselmeier, Werner (1993): Die demographische Entwicklung Deutschlands: Risiken, Chancen, politische Optionen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/93

Salvage, Ann (1996): Wer wird pflegen? Zukunftsaussichten der familiären Pflege von älteren Menschen in der Europäischen Union. Hrsg. von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin

Salzmann, Bruno (1994): Voraussichtliche Entwicklung der demographischen Struktur in den europäischen Ländern: Konvergenz und Divergenz. In: ders. u. a. (Hrsg.): Demographie und familiale Aspekte von Arbeitsmarkt und Wohnungsbau. Materialien zum 5. Familienbericht, Band 1, Weinheim / München

Schäfers, Bernhard / Zimmermann, Gunter E. (1995): Armut und Familie – Zunahme der familialen Verarmung seit den 70er Jahren. In: Nauck, Bernhard / Onnen-Isemann, Corinna (Hrsg.): Familie im Brennpunkt von Wissenschaft und Forschung, Neuwied

Schlemmer, Elisabeth (1991): Soziale Beziehungen junger Paare. In: Bertram, Hans (Hrsg.) Die Familie in Westdeutschland. DJI-Familien-Survey 1, Opladen

Schnack, Dieter / Gesterkamp, Thomas (1996). Hauptsache Arbeit. Männer zwischen Beruf und Familie, Reinbek bei Hamburg

Schneekloth, Ulrich (1996): Entwicklung von Pflegebedürftigkeit im Alter. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, Heft 1/97, S.11–17

Schneekloth, Ulrich et. al. (1996): Hilfe- und pflegebedürftige in privaten Haushalten. Endbericht, Stuttgart / Berlin / Köln

Schneewind, Klaus A. et. al. (1994): Optionen der Lebensgestaltung junger Ehen und Kinderwunsch. Zweiter Projektbericht. Studie im Auftrag des BMFuS, Stuttgart / Berlin / Köln

Schneider, Norbert F. (1994): Familie und private Lebensführung in West- und Ostdeutschland. Eine vergleichende Analyse des Familienlebens 1979–92, Stuttgart

Schneider, Norbert F. (1996): Bewußt kinderlose Paare. In: Zeitschrift für Frauenforschung Heft 1+2/96, Bielefeld

Schwab, Dieter (1993): Entwicklungen und Perspektiven des Familienrechts. In: Bundesministerium für Familie und Senioren (BMFuS) (Hrsg.): Festschrift 40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Rückblick – Ausblick, Neuwied

Schwarz, Karl (1987): Demographische Wirkungen der Familienpolitik in Bund und Ländern nach dem zweiten Weltkrieg. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Heft 4/1987, S. 409–450, Wiesbaden

Schwarz, Karl (1995): In welchen Familien wachsen die Kinder und Jugendlichen in Deutschland auf? In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Heft 3/1995, Wiesbaden

Schwulenverband in Deutschland e.V (SVD) (Hrsg.) (1996): Gay and Gray. Fachkongreß Schwule und Alter vom 21./22. Oktober 1995. Dokumentation und Materialien, Köln

Seidenspinner, Gerlinde et. al. (1996): Junge Frauen heute – Wie sie leben, was sie anders machen, Opladen

Statistisches Bundesamt (1991): Bautätigkeit und Wohnen. Gebäude- und Wohnungszählung vom 25. Mai 1987, Fachserie 5, Heft 4, Teil 3. Wohnsituation der Haushalte: ausgewählte Bevölkerungsgruppen, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1992–1997): Statistisches Jahrbuch, verschiedene Ausgaben, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1995a): Ausländische Bevölkerung in Deutschland, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1995b): Im Blickpunkt – Familien heute, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1996a): Bautätigkeit und Wohnen. 1% Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993, Fachserie 5, Heft 3; Haushalte – Wohnsituation, Mieten und Mietbelastung, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1996b): Tageseinrichtungen für Kinder am 31. Dezember 1994. In: Wirtschaft und Statistik; Heft 12/1996, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1997a): Datenreport 1997, Bonn

Statistisches Bundesamt (1997b): Ehescheidungen 1996. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 12/1997

Statistisches Bundesamt (1998a): Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 3: Haushalte und Familien 1996, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1998b): Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 3: Haushalte und Familien 1997 – Vorbericht, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1998c): Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 1: Gebiet und Bevölkerung 1996, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1998d): Eheschließungen, Geburten und Sterbefälle 1996. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 3/1998

Statistisches Bundesamt (1998e): Kinder in der Sozialhilfestatistik, Zahlen zum 31. Dezember 1996, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1998f): Fachserie 1: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Reihe 1: Gebiet und Bevölkerung 1. bis 4. Vierteljahr 1996, Wiesbaden

Stümke, Hans-Georg (o. J.): Homosexuelle Männer jenseits des 40. Lebensjahres, Hamburg

Stutzer, Erich (1994): Zur Einkommenslage junger Familien. In: Familien heute – ausgewählte Aufsätze zur Situation der Familien in Baden-Württemberg. Hrsg. vom Ministerium für Familie, Frauen, Weiterbildung und Kunst, Stuttgart

Tartler, R. (1961): Das Alter in der modernen Gesellschaft, Stuttgart

Vascovics, Laszlo A. (1993): Elterliche Solidarleistungen für junge Erwachsene. In: Lüscher, Kurt / Schultheis, Franz (Hrsg.): Generationenbeziehungen in „postmodernen" Gesellschaften. Analysen zum Verhältnis von Individuum, Familie, Staat und Gesellschaft, Konstanz

Vascovics, Laszlo A. / Rupp, Marina / Hofmann, Barbara (1997): Nichteheliche Lebensgemeinschaften. Eine soziologische Längsschnittstudie, Opladen

Wagner, Gert / Motel, Andreas / Spieß, Katharina & Wagner, Michael (1996): Wirtschaftliche Lage und wirtschaftliche Lage alter Menschen. In: Mayer, Karl Ulrich / Baltes, Paul B. (Hrsg.): Die Berliner Altersstudie, Berlin

Walper, Sabine (1995): Kinder und Jugendliche in Armut. In: Bieback, Karl-Jürgen / Milz, Helga (Hrsg.): Neue Armut, Frankfurt a. M. / New York

Walter, Wolfgang (1997): Unterhaltsrecht und Generationenvertrag. In: Mansel, Jürgen / Rosenthal, Gabriele / Tölke, Angelika (Hrsg) (1997): Generationen-Beziehungen, Austausch, Tradierung, Opladen

Wenning, Norbert (1996): Migration in Deutschland. Ein Überblick, Münster

Wilbers, Joachim (1994): Familie und ältere Menschen – Zukunftstendenzen. In: Die neue Ordnung, Heft 3/94

Wingen, Max (1997): Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme, Bonn

Winkel, Rolf (1995): Zur Lage junger erwerbstätiger Mütter in den neuen Bundesländern, insbesondere zur Wirksamkeit von Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Stuttgart / Berlin / Köln

Winkler, Gunnar (1996): Sozialreport 50plus, Berlin

Xit e. V., Gesellschaft für sozialverträgliche Innovation und Technologie (1991): Strukturelle Unterschiede in der Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme in Industrieländern im Hinblick auf ihre Bedeutung für Familien. In: Materialien zur Bevölkerungswissenschaft. Hrsg. vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Heft 69, Wiesbaden

XIT Forschung – Planung – Beratung (1995): Strukturelle Unterschiede in der Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme in Industrieländern im Hinblick auf ihre Bedeutung für Familien: Aktualisierung und Erweiterung der Untersuchung auf die Absicherung bei Pflegebedürftigkeit. In: Materialien zur Bevölkerungswissenschaft. Hrsg. vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Heft 84, Wiesbaden

VI Soziale Dienste

1 Wachsende Bedeutung und wechselnde Rolle der sozialen Dienste im demographischen Wandel

Die wirtschaftliche und sozialpolitische Betrachtung der Versorgungslage von Personen und Haushalten in modernen Industriegesellschaften wie der Bundesrepublik Deutschland konzentriert sich meist auf den – in der Regel außerhäuslichen – Erwerb von Einkommen und die dadurch erworbene Möglichkeit, Güter und Dienstleistungen „über den Markt" oder marktähnliche Prozesse zu erwerben. Darüber hinaus hängt, wie im vorangehenden Kapitel deutlich wurde, ein wesentlicher Teil der realen Versorgungslage von Personen und Haushalten von solchen Leistungen ab, die innerhalb der Familie und im Haushalt im Rahmen der Haushaltsproduktion und – was die marktmäßige Erfassung betrifft – im Regelfall gratis erstellt werden.

Daneben wird jedoch zunehmend ein wesentlicher Teil der Leistungen zur Bedürfnisbefriedigung der Bevölkerung durch die öffentlich bereitgestellte Infrastruktur sowie durch soziale Dienste – eine genauere Arbeitsdefinition erfolgt im nächsten Teilkapitel –, die zwischen diesen beiden Formen der Versorgung, Markt und Haushalt, angesiedelt sind, bewerkstelligt. Soziale Dienste sind zwar der außerhäuslichen Versorgung zuzuordnen, insofern sie nicht durch den Haushalt oder die Familie selbst erstellt werden. Sie unterscheiden sich jedoch deutlich von der üblichen Form marktlicher oder auch öffentlicher, infrastruktureller Versorgung (wie z. B. allgemeine Bildungseinrichtungen, Verkehrsinfrastruktur und öffentliche Verwaltung); so insbesondere durch die Art der erbrachten Leistungen und durch die Heterogenität der Träger. Als weitere Spezifika der sozialen Dienste gelten die besondere Stellung der Träger der freien Wohlfahrtspflege als bislang wichtigste Leistungserbringer in diesem Bereich sowie die sehr heterogene und vielfältige Finanzierung dieser Leistungen.

Da es sich in der Mehrzahl der erbrachten Dienstleistungen um familienergänzende, z. T. um familienersetzende Angebote handelt, ändert sich der Bedarf an sozialen Diensten im Zuge der Transformation der Gesellschaftsstruktur, der Veränderungen des Gesundheitszustands und des Krankheitsspektrums der Bevölkerung (d. h. epidemiologischer Veränderungen) und gewisser anderer die Lebensläufe prägenden Faktoren. Da diese Entwicklungen mit dem demographischen Wandel interagieren, üben demographische Veränderungen einen nicht unwesentlichen Einfluß auf den Bedarf – und damit auf die Nachfrage – an sozialen Diensten aus. Andererseits bewirkt der demographische, wirtschaftliche und soziale Wandel auch Veränderungen auf der Angebotsseite der sozialen Dienste. Angesichts der arbeitsintensiven Leistungserstellung werden insbesondere die Möglichkeiten und die Notwendigkeit, in den Diensten professionell oder ehrenamtlich tätig zu sein, beeinflußt.

Soziale Dienste fanden in der herkömmlichen Ökonomie ebenso wie die Haushaltsproduktion wenig Beachtung, nicht zuletzt weil ihr Angebot in der Vergangenheit eher den Charakter der Freiwilligkeit, Ehrenamtlichkeit und karitativer Zuwendung hatte, d. h. eine nur eingeschränkte „Marktbezogenheit" aufwies. Lange Zeit nahmen kirchliche Einrichtungen, unter kirchlicher Trägerschaft stehende oder andere karitative Einrichtungen diese Aufgaben als primäre Fürsorgeleistung wahr. Insbesondere in den letzten Jahrzehnten erfolgte jedoch eine Verschiebung der Aufgaben, der fachlichen Anforderungen, der Trägerschaft und der Finanzierung mit der Folge, daß das Engagement, die Fähigkeiten, Qualifikationen sowie zeitlichen wie kapazitativen Möglichkeiten vieler bislang im Bereich der sozialen Diensten tätiger, allerdings nicht einschlägig ausgebildeter Personen – im Ehrenamt wie in der Familie – zunehmend an ihre Grenzen stießen. Dies gilt gleichermaßen bei Bildungs-, Beratungs- wie auch Betreuungsaufgaben.

Aufgabenfelder und Entwicklung sozialer Dienste wurden nicht nur durch den veränderten Bedarf, sondern schrittweise auch durch gesetzliche Veränderungen der Rahmenbedingungen beeinflußt. So haben z. B. die Übernahme der Finanzierung von Pflegeleistungen auf Basis der Regelungen des Gesundheitsreformgesetzes 1989 (§§ 53–57 SGB V) und des Pflegeversicherungsgesetzes 1994 (SGB XI) sowie die Garantie des Kindergartenplatzes maßgeblich zur sozialrechtlichen Absicherung (Verrechtlichung) von Ansprüchen auf soziale Dienstleistungen beigetragen und gerade in den letzten Jahren zu einem deutlichen Schub im Angebot wie auch in der Nachfrage geführt.

Die wesentlichen demographischen Determinanten des Bedarfs bzw. der Nachfrage nach sozialen Diensten stimmen weitgehend mit jenen überein, die auch für die Systeme der Sozialen Sicherung und für die Veränderungen am Arbeitsmarkt beobachtet und die in den vorangegangen Kapiteln in verschiedenen Kontexten dargestellt wurden. Ihr Zusammenhang mit der zu erwartenden Veränderung der Nachfrage nach sozialen Diensten wird deshalb in der Folge nur kurz, eher holzschnittartig skizziert.

1.1 Allgemeine demographische Entwicklungen mit Bedeutung für einen Wandel im Bedarf an sozialen Diensten

- Niedrige Geburtenhäufigkeit und tendenziell steigendes Alter der Mütter bei Geburt ihrer Kinder führen zu einer abnehmenden Zahl und einem abnehmenden Anteil von Kindern und Jugendlichen sowie einem zunehmenden Altersabstand der Generationen.

- Die demographische Entwicklung wird zu einer steigenden Zahl und einem steigenden Anteil älterer Menschen führen. Mit der steigenden Lebenserwartung gehen eine Verlängerung der Altersphase und eine weitere Differenzierung des Alters einher: kennzeichnend dafür ist u. a. eine Zunahme des Anteils Hochaltriger an der Gesamtbevölkerung; vor allem im hohen Alter überwiegt der Anteil der Frauen.
- Insgesamt nimmt der Anteil an jüngeren Menschen als potentielle Helfer (z. B. in den Familien) weiter ab. Die wachsende Zahl von Kinderlosen kann im Alter nur in geringerem Maße auf entsprechende Unterstützung rechnen (vgl. „Kapitel Familie und soziale Netzwerke").
- Bezogen auf künftige Migrationsprozesse sind die im Zuge der europäischen Integration zu erwartenden Bevölkerungswanderungen schwer vorherzusehen. Eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht ebenfalls dahingehend, daß der Zustrom von Asylsuchenden und Flüchtlingen aus Krisengebieten in aller Welt anhalten wird.
- Ein weiterer Grund für die abnehmende Verfügbarkeit von Hilfe- und Unterstützungsleistungen durch Angehörige liegt auch in der erhöhten Mobilität: Verwandte leben in zunehmenden Maße räumlich getrennt und weiter voneinander entfernt. Die geographische Distanz wirkt sich aber nicht nur auf die familialen Beziehungen aus, sondern auch auf das informelle soziale Netzwerk wie z. B. den Freundeskreis. Die Folge ist, daß immer mehr Menschen im Falle von eintretenden Problemlagen nicht in ausreichendem Maße auf tragfähige soziale Beziehungen in ihrer näheren Umgebung zurückgreifen können, die Hilfe und Unterstützung gewährleisten. In der Konsequenz ist es wahrscheinlich, daß sich der Trend fortsetzt, daß alte und besonders pflegebedürftige Menschen immer weniger auf familiäre Netzwerke zurückgreifen können, die als Hilfe-, Betreuungs- und Versorgungsform zur Verfügung stehen. Damit wird vermehrt auf staatliche, gemeinnützige und gewerbliche, aber auch auf ehrenamtliche Hilfe zurückgegriffen werden müssen, die Familienleistungen ergänzen oder ersetzen.

1.2 Sozialstruktur, Familiengröße, Haushaltsstruktur und Nachfrage nach sozialen Diensten

- Im Zusammenhang mit dem zu beobachtenden Individualisierungstrend nimmt die Eigenverantwortung für die persönliche Lebensplanung und -gestaltung zu; infolge des Bedeutungsrückgangs familialer Bindungen wird es notwendig, andere verläßliche soziale Beziehungen zu entwickeln. Allerdings gibt es Personengruppen, z. B. Verwitwete, ältere, kinderlose Ehepaare – deren Anteil wird im Zuge der zu erwartenden demographischen Entwicklung ansteigen –, die von solchen neuen Solidaritätsformen erst wenig erfaßt werden. Es bestehen auch Unterschiede im Selbsthilfe- und Unterstützungspotential verschiedener Gruppen. Wenngleich sich also eine Aufwertung außerfamilialer Netzwerke andeutet, die aktiv in die Lebensplanung miteinbezogen werden, bleibt jedoch noch offen, ob eine vollständige Kompensation der traditionellen Netze durch nicht-familiengebundene soziale Beziehungen stattfinden soll oder in manchen Fällen muß. Der Einsatz professioneller sozialer Dienste wird daher im Bedarfsfall ergänzend oder auch alternativ in zunehmenden Maße erforderlich sein.
- Individualisierung und Pluralisierung der Lebensstile haben insofern Auswirkungen auf die sozialen Dienste, als sich die Bedingungen solidarischen Handelns und wechselseitiger Hilfe verändern, wenn nicht mehr in jedem Fall die Familie primäre Hilfeinstanz ist. Inwieweit professionelle Unterstützung notwendig wird, hängt davon ab, in welchem Umfang Hilfebedürftige nicht in Formen der Alltagssolidarität eingebunden sind, wieviel Zeit für soziales Engagement vorhanden ist und welche qualitativen Anforderungen (z. B. in therapeutischer oder juristischer Hinsicht) an soziale Dienste gestellt werden.

1.3 Entwicklung von Gesundheit, Pflegebedürftigkeit und Nachfrage nach sozialen Diensten

- In den letzten Dekaden war von Geburtenkohorte zu Geburtenkohorte ein ständiger Anstieg des Bildungsniveaus zu beobachten, der wohl auch in Zukunft anhalten wird. Deshalb ist davon auszugehen, daß eine immer besser ausgebildete Bevölkerung vorhanden sein wird. Die bessere Ausbildung und die Umstrukturierung der Arbeitswelt haben zur Folge, daß weniger körperlich stark belastende Tätigkeiten ausgeübt werden; die Häufigkeit und Schwere der daraus resultierenden Erkrankungen im Alter wird dadurch zurückgehen. Allerdings wissen wir noch wenig darüber, ob nicht mit der quantitativen wie qualitativen Bedeutungszunahme psychischer Belastungsfaktoren in der Arbeitswelt neue und andersartige Erkrankungen auftreten bzw. bedeutsamer werden. Möglicherweise werden gesundheitliche Beeinträchtigungen im psychischen Bereich künftig häufiger. Für den Bereich der sozialen Dienste werden daher zunehmend Unterstützungs-, Betreuungs- und Beratungsdienste bei psychischen Beeinträchtigungen relevant, die die Betreuung und Unterstützung bei somatischer Erkrankung ergänzen.
- Nach der Beendigung des Erwerbslebens kann darüber hinaus ein höheres Bildungsniveau helfen, sich in der späteren Lebensphase neu zu orientieren und neue Tätigkeiten aufzunehmen. Die damit verbundene erhöhte Lebensqualität ist ein Faktor, der die Selbständigkeit im Alter unterstützen und einer Hilfe- und Pflegebedürftigkeit eventuell gegensteuern kann. Angesichts der zunächst steigenden Zahl der „jungen Alten" und im späteren Verlauf der Hochbetagten wird dies möglicherweise einen altersspezifisch dämpfenden

Effekt auf die Nachfrage nach pflegerischen Diensten bewirken.

- Mit steigendem Alter nimmt das Risiko der Hilfe- bzw. Pflegebedürftigkeit – insbesondere der gerontopsychiatrischen Erkrankungen – zu. Der im Zuge der demographischen Entwicklung zu erwartende steigende Anteil Hochaltriger kann bei gleichbleibender Anfälligkeit zu einem deutlich wachsendem Bedarf an Pflegediensten und gerontopsychiatrischen Diensten führen.
- Bisher war die Wahrscheinlichkeit, als Tochter oder Schwiegertochter mit einer Pflegesituation konfrontiert zu werden, bei Frauen zwischen dem 50. und dem 60. Lebensjahr besonders hoch. Da sich die Geburten in die höheren Lebensjahre verschieben, und damit der Generationenabstand größer wird, werden auch potentielle Pflegepersonen in der Zukunft jünger sein, wenn sich nicht auch die Wahrscheinlichkeit der Pflegebedürftigkeit im Zuge steigender Lebenserwartung immer mehr ins höhere Alter verschiebt. Allerdings sind nach wie vor die Ehepartnerinnen die wichtigsten Pflegepersonen.
- Andererseits fällt es besonders auch den Betroffenen, die erst im höheren Lebensalter behindert werden – und auch deren Zahl wird demographisch bedingt voraussichtlich steigen – schwer, ihre Ansprüche zu realisieren. Aus den daraus resultierenden unterschiedlichen Bedarfslagen entstehen auch spezifische Anforderungen an die Bereitstellung sozialer Dienste, sowohl im Bereich der Assistenz als auch in der nachgehenden Beratung und Betreuung.
- Menschen mit Behinderung streben zunehmend nach einer selbstbestimmten Lebensführung. Je nach Art und Schwere der Behinderung, den individuellen Möglichkeiten, diesen Anspruch durchzusetzen, und letztlich nach dem Zeitpunkt des Eintretens der Behinderung bedeutet das auch, selbständig in einer eigenen Wohnung oder geeigneten Wohnform leben und Hilfe im Assistenzsystem abrufen zu können. Die Zahl der von Geburt an oder von Jugend an Behinderten nimmt in der Tendenz zu. Ein Ausbau angemessener Wohn- und Betreuungsformen ist z. Z. im Aufbau und Ausbau; der Bedarf ist jedoch noch bei weitem nicht gedeckt.

1.4 Mobilität, Wohnsituation, Migration und Nachfrage nach sozialen Diensten

- Während jüngere Familien immer noch Mühe haben, adäquaten und preiswerten Wohnraum zu finden, verbleibt ein Großteil älterer Menschen so lange in nur eingeschränkt oder nichtseniorengerechten, vergleichsweise großen Wohnungen, bis sich der Umzug in ein Heim nicht mehr vermeiden läßt. Besonders problematisch ist oftmals das Fehlen einer Infrastruktur, die altersbedingte Einschränkungen kompensieren kann und dem wachsenden Bedarf an Hilfe, Unterstützung und Pflege Rechnung trägt. Der Bedarf richtet sich vornehmlich auf ergänzende Dienste, wie hauswirtschaftliche Unterstützung bis hin zum betreuten Wohnen, aber auch auf ambulante Gesundheitsdienste, die auf ältere Personen zugeschnitten sind, die zwar in ihren Fähigkeiten sich zu organisieren und Tätigkeiten des Alltags zu verrichten eingeschränkt, aber nicht pflegebedürftig sind. Zunehmend wird Kontakt- und Kommunikationsmöglichkeit als Entscheidungsgrund zugunsten von Wohnformen benannt, die es gestatten in der eigenen Wohneinheit zu verbleiben, ergänzt durch Serviceleistungen und den Kontakt mit der eigenen Generation.
- Künftige Migrationsprozesse im Zuge der europäischen Integration sowie das Anhalten eines Zustroms von Asylsuchenden und Flüchtlingen aus Krisengebieten in aller Welt lassen den Bedarf an sozialen Diensten in diesem Bereich steigen.
- Als Folge der prekären Arbeitsmarktlage besteht ein starker Abwanderungstrend bei vor allem jüngeren Menschen aus den östlichen in die westlichen Bundesländer, der sich im allgemeinen zwar abgeschwächt hat, in einigen von Deindustrialisierung und Massenarbeitslosigkeit besonders betroffenen Regionen wie Mecklenburg-Vorpommern, Westsachsen und Sachsen-Anhalt jedoch anhält. Zugleich vollzieht sich eine Segregation der Wohnmilieus, indem jüngere, materiell bessergestellte Personengruppen in die Umlandregionen der Städte abwandern, was zu einer Kumulation sozialer Problemlagen in den Städten führt. Infolge dieser Entwicklung besteht die Gefahr, daß traditionelle soziale Netze erodieren und informelle soziale Unterstützungspotentiale geschwächt werden.

1.5 Entwicklung der Erwerbsbeteiligung, der Arbeitszeit und die Nachfrage nach sozialen Diensten

- Erwerbstätigkeit gehört für Frauen, in den alten wie in den neuen Bundesländern gleichermaßen, selbstverständlich zur Lebensplanung. Die auch in den alten Ländern tendenziell steigende Frauen- bzw. Müttererwerbstätigkeit führt zu Folgewirkungen für die familieninterne Versorgungs- und Betreuungsstruktur. Die bisher wie selbstverständlich in der Familie zur Verfügung stehenden Personen können damit in zunehmendem Maße nicht mehr in vollem Umfang die Versorgungs- und Betreuungsleistung erbringen. Dies trifft sowohl für den Bereich der Kinder- und Jugendbetreuung als auch für die Pflege des Ehepartners oder der Eltern und der Schwiegereltern zu. Als besonders problematisch erweist sich dabei das Auftreten einer Pflegesituation, da zu den Schwierigkeiten, Beruf und Pflege vereinbaren zu können, dieses oftmals erhebliche physische und psychische Belastungen bedeutet. Neben dem Problem, eine Vereinbarkeit von Beruf und Pflege herzustellen, erwachsen neue Anforderungen an soziale Dienstleistungen mit Blick auf deren Leistungsspektrum und Flexibilität.
- Der Anteil der nicht durch Erwerbsarbeit gebundenen Zeit wird voraussichtlich individuell wie gesamtgesellschaftlich weiter zunehmen. Hieraus

kann ebenfalls ein zusätzlicher sozialer Dienstleistungsbedarf entstehen. Insbesondere korrespondiert freie Zeit mit einem hohen Partizipations- und Integrationsbedarf bei denjenigen Bevölkerungsgruppen, die (z. B. als Rentner) nicht mehr bzw. (z. B. als Arbeitslose) vorübergehend nicht im Erwerbsleben stehen. Die daraus resultierenden Beteiligungsmöglichkeiten sind nicht allein unter dem Aspekt zu diskutieren, daß der Gesellschaft ungenutzte Ressourcen verfügbar gemacht werden können, sie können auch im Sinne der Vermeidung von Versorgungsbedarf durch Ausgleichen negativer psychosozialer Folgen von Arbeitslosigkeit oder von Verrentung präventiv wirken. Andererseits entstehen aber zusätzliche Zeitressourcen, die ihrerseits wiederum für die Übernahme gesellschaftlicher Aufgaben, z. B. im Bereich von Selbsthilfeprojekten oder des sozialen Ehrenamts, genutzt werden können; vorausgesetzt, sie werden entsprechend aktiviert, was ebenfalls den Dienstebedarf erhöht (vgl. Kapitel 2.3 und 2.4).

1.6 Entwicklung sozialer Problemlagen und Nachfrage nach sozialen Diensten

- Die vorliegenden Prognosen verdeutlichen, daß bis in mittelfristiger Sicht mit Arbeitslosigkeit und Frühverrentungen zu rechnen sein wird (vgl. Kapitel II „Wirtschaft und Arbeit"). Dadurch werden nicht nur gesellschaftliche Desintegrationsprozesse weiter gefördert. Darüber hinaus dürften auch künftig die psychosozialen Folgeprobleme von Arbeitslosigkeit und erzwungener Frühverrentung sozialen Dienstleistungsbedarf nach sich ziehen. Daneben gibt es ein erhebliches Armutspotential in der Bevölkerung, das sich – folgt man den Sozialhilfestatistiken – insbesondere bei Dauerarbeitslosen und deren Familien sowie in der Gruppe der Alleinerziehenden manifestiert. Es ist davon auszugehen, daß in mittelfristiger Perspektive der Bedarf an Beratung, psychosozialer Unterstützung, an Vermittlung vielfältiger Dienste und Hilfen, an sozialpädagogischer Betreuung (z. B. von Arbeitslosenprojekten), an begleitenden Hilfen bei Fortbildung und Umschulung sowie an Angeboten zur individuell befriedigenden wie gesellschaftlich sinnvollen Nutzung der durch Arbeitslosigkeit und Frühverrentung bedingten freien Zeit erhalten bleibt. Überdies zeigen bisherige Studien, daß sich die durch Arbeitslosigkeit und Frühverrentung ergebenden Zeitressourcen kaum bzw. nicht durch entsprechende professionelle Stützung für ehrenamtliches Engagement und dergleichen aktivieren lassen.

- Regionale Besonderheiten in bezug auf sozialen Dienstleistungsbedarf und die entsprechende professionelle und informelle Infrastruktur haben sich aufgrund der deutschen Vereinigung in den ostdeutschen Bundesländern ergeben, doch findet hier mit dem Wirksamwerden der rechtlichen Voraussetzungen ein beschleunigter Um- und Ausbau der sozialen Dienste zu einem Versorgungssystem auch in freier und privater Trägerschaft statt, so daß derzeit noch bestehende Unterschiede in absehbarer Zeit ausgeglichen sein werden.

1.7 Nachfrage nach sozialen Diensten und Perspektiven für den Arbeitsmarkt

Auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene gibt es Hinweise für eine enge Korrelation zwischen Bildungsniveau und ehrenamtlicher Tätigkeit. Der Anstieg des Bildungsniveaus läßt hoffen, daß die Bereitschaft, ehrenamtlich tätig zu sein, dadurch weiter zunehmen wird.

Mit Blick auf Ausgabensteigerung und Aufgabenzuwachs im Bereich der sozialen Dienste gibt es Überlegungen, die zunehmende Freizeit für die ehrenamtliche Mitarbeit in den Diensten bzw. für informelle Unterstützung zu nutzen. Allerdings darf das Potential nicht überschätzt werden, da Faktoren wie die Intensivierung der Arbeit, längere Anfahrtswege und -zeiten, höhere Alltagsanforderungen, größere Komplexität der Lebenssituation und dergleichen den Zeitgewinn zumindest teilweise kompensieren können. Demgegenüber korrespondiert freie Zeit mit einem hohen Partizipations- und Integrationsbedarf bei denjenigen Bevölkerungsgruppen, die nicht mehr (Rentner) bzw. vorübergehend nicht im Erwerbsleben (Arbeitslose) stehen; diese Möglichkeiten sind dabei nicht allein unter dem Aspekt zu diskutieren, daß der Gesellschaft ungenutzte Ressourcen verfügbar gemacht werden können. Sie können auch präventiv wirken im Sinne einer Vermeidung von Versorgungsbedarf durch Kompensation negativer psychosozialer Folgen von Arbeitslosigkeit oder der Verrentung.

1.8 Veränderungen in den Nutzererwartungen und Nachfrage nach sozialen Diensten

- Es gibt Hinweise auf Unterschiede in den Hilfeerwartungen zwischen den jeweiligen Kohorten. Die nachrückenden Kohorten zeichnen sich gegenüber ihren Vorgängern durch einen stärkeren Wunsch nach Selbstbestimmung und Unabhängigkeit aus. Damit verbunden sein dürfte eine Zunahme im Bedarf an professionell erbrachten, häufig auch nur käuflich zu erwerbenden Diensten. Dies gilt insbesondere für die wachsende Zahl alleinlebender bzw. nicht in einer Kernfamilie lebender Menschen, die nicht auf Unterstützung aus dem sozialen Nahbereich der Familie rechnen können.

- Vor dem Hintergrund gestiegener Bildung, einem höheren, für den Erwerb sozialer Dienste disponiblen Einkommen, mehr Auswahlmöglichkeiten an Leistungen und eines gegenüber den früheren „Klienten" veränderten Lebenshintergrund sind die Nachfrager nach sozialen Diensten heute kritischer und wählerischer im Hinblick auf konkrete Leistungsausgestaltung, (auch zeitliche) Leistungsverfügbarkeit und Leistungsniveau. Begünstigt wird dies noch durch die Bedeutungszunahme des Geldleistungsprinzips z. B. in der Pflegeversicherung. Damit wächst Qualitätsbewußtsein und verändern sich Konsumentenerwartungen. Die sozialen Dienste selbst werden dadurch mit vielfältigen neuen Herausforderungen konfrontiert.

2 Soziale Dienstleistungen[906]) – eine Begriffs- und Aufgabenbestimmung

Der Begriff „Soziale Dienste" ist heute über den engeren Kreis von Fachleuten hinaus allgemein gebräuchlich, doch gibt es bei näherer Betrachtung nicht nur Abgrenzungsprobleme in bezug auf andere sozialstaatliche und nichtstaatliche Dienstleistungen, vor allem erschwert die Vielfalt der Träger wie die Komplexität ihrer Aufgabenstellung eine genaue Bestimmung.[907]) Von daher bestehen unterschiedliche Auffassungen über den Begriffsinhalt, je nachdem, ob Professionalität, Fachlichkeit und institutioneller Charakter sozialer Dienste oder ihre Personenbezogenheit im Vordergrund der Betrachtung stehen. Ch. Badelt berücksichtigt darüber hinaus die Aufgabenvielfalt sozialer Dienste und bestimmt sie als

> „personenbezogene Dienstleistungen im Bereich der Beratung, der Behandlung, der Betreuung und der Pflege".[908])

Als Zielsetzung kann die

> „Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit bzw. Produktionsfähigkeit einer Person oder eines Haushaltes"[909])

gelten. Eine – primär – auf das Kriterium der Personenbezogenheit abstellende Auffassung sozialer Dienste relativiert die Merkmale der Professionalität, Fachlichkeit und des Institutionellen, denn in den genannten Bereichen werden personenbezogene Dienstleistungen in erheblichem Umfang von Familienangehörigen, aber auch von Freunden, Nachbarn sowie Selbsthilfeorganisationen und -initiativen etc. erbracht. Diese eher privaten, jedenfalls weitgehend informellen Unterstützungsformen auf der einen und die professionalisierten, institutionellen auf der anderen Seite existieren dabei nicht unabhängig voneinander, sondern weisen ein komplementäres Verhältnis auf. Das heißt die einen werden in dem Maße erforderlich, wie sich die anderen als unzureichend erweisen. Durch das Subsidiaritätsprinzip, auf dem das deutsche Sozialrecht wesentlich beruht, hat die private Verantwortung Vorrang. Da zudem informelle und institutionelle Strukturen persönlicher Hilfe vom demographischen Wandel gleichermaßen betroffen sind, soll diesem Bericht ein Begriff sozialer Dienste zugrunde gelegt werden, der sich nicht ausschließlich auf den professionellen Sektor bezieht, sondern dessen private und selbstorganisierte Basis berücksichtigt, ohne die er nicht auskommt.

Ein solches weitgefaßtes Verständnis von sozialen Diensten ermöglicht insbesondere, die komplexen Beziehungen zwischen ihnen in den Blick zu nehmen, die auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips auch das Zusammenwirken professioneller Diensteanbieter in Kooperation mit den verschiedenen Formen von Laienhilfen suchen.[910])

Das Zusammenwirken und die Kooperationsmöglichkeiten von ausgebildeten Kräften mit Familien und sozialen Netzwerken, aber auch Selbsthilfegruppen, -initiativen, -projekte und ehrenamtliche Arbeit gelangen im Zusammenhang mit dem demographischen und gesellschaftlichen Wandel sowie einer Finanzierbarkeit des sozialen Systems zunehmend ins Blickfeld der Diskussion. Zu berücksichtigen ist jedoch, daß die Vielschichtigkeit sozialer Problemstellungen und Notsituationen, die immer auch Dimensionen aufweisen, die im institutionellen Rahmen nicht berücksichtigt werden können, auf private Initiativen angewiesen bleiben, sich ständig verändern und in einer pluralen Gesellschaft zunehmen können.

Grundsätzlich sind Lebenslagen von Menschen nicht nur durch ihre Verfügungsmöglichkeiten über materielle Mittel bestimmt, sondern ebenso durch die Möglichkeiten des Rückgriffs auf nicht-materielle Ressourcen im Sinne von Hilfe bzw. Unterstützung im Bedarfsfall. Dabei entsteht Hilfebedarf entweder infolge von außergewöhnlichen Situationen oder ist Merkmal bestimmter normaler Lebensphasen oder Ereignisse (Kindheit, Krankheit, Alter). Definition und Anerkennung sozialer Probleme unterliegen dem Einfluß sich wandelnder gesellschaftlicher Normen, Einstellungen und Wahrnehmungen. Die Verfügungsmöglichkeiten über personenbezogene soziale Dienstleistungen sind insbesondere dann einkommensabhängig, wenn diese unter gewerblichen Bedingungen angeboten werden. Um eine dadurch begründete Gefahr der Unterversorgung auszugleichen werden diese Dienste, soweit sie professionell durchgeführt werden, großenteils öffentlich finanziert und kostenvergünstigt, wenn nicht kostenlos bereitgestellt.

Das Spektrum sozialer Dienstleistungen ist breit gefächert. G. Johne erwähnt beispielsweise

> „die kommunalen Sozialdienste, die Einrichtungen und Angebote des Bildungswesens, des Gesundheitswesens, des Erziehungs- und Rehabilitationssektors sowie der Pflege".[911])

Sie schlägt „eine ‚problemspezifische' Abgrenzung der verschiedenen Angebote im Bereich sozialer Dienstleistungen" vor und nennt als Zielgruppen „Familien und Alleinerziehende, ältere Menschen, Arbeitslose, Suchtkranke sowie ... psychisch kranke und behinderte Menschen".[912]) G. Bäcker[913]) zieht zur Unterscheidung neben Anlässen und Betroffenengruppen auch die Handlungsformen heran: Zu den Anlässen zählen etwa

---

[906]) Soziale Dienste weisen erhebliche regionale und gebietsspezifische Besonderheiten auf. Dieses weite Feld ist zudem nicht annähernd in gleicher Weise wissenschaftlich aufgearbeitet, wie dies für die monetären Sozialleistungen der Fall ist. Die somit vorhandenen Defizite konnte die Kommission nicht umfassend aufarbeiten, zumal der ursprüngliche Plan, sich mit Hilfe von Gutachten eine durch Zahlen fundierte Basis für den Bericht zu schaffen, mangels überzeugender Angebote nicht zu verwirklichen war. Die Kommission muß sich daher insoweit darauf beschränken, auf diese Defizite hinzuweisen und weiteren Forschungsbedarf zu benennen.

[907]) Johne, G. (1993), S. 123.

[908]) Badelt, Ch. (1994), S. 5.

[909]) Netten, A. (1993), S. 32.

[910]) Bäcker, G. et al. (1998).

[911]) Johne, G. (1993), S. 123.

[912]) Ebd., S. 124.

[913]) Bäcker, G. et. al. (1998).

- Krankheit,
- Erziehung und Bildung,
- soziale Problemstellungen.

Betroffene Personengruppen können Kinder und Jugendliche, ältere Menschen, (somatisch, psychisch) Kranke, Behinderte oder Pflegebedürftige sein; Handlungsformen sind vor allem

- Unterrichten und Erziehen,
- Beraten und Informieren,
- Betreuen und Versorgen,
- Behandeln, Pflegen und Rehabilitieren,
- Hilfe bei häuslichen Verrichtungen,
- emotionale und psychosoziale Zuwendung.

Verschieden ist außerdem auch die Dauer des Bedarfs. Chronisch Kranke, Pflegebedürftige und Behinderte sind ständig auf soziale Dienstleistungen angewiesen, einen längeren Zeitabschnitt umfaßt die Kindererziehung, akute Krankheitsfälle oder aktueller Beratungsbedarf treten dagegen kurzfristig auf. Die Notwendigkeit, soziale Dienste in Anspruch zu nehmen, kann sich wie bei Erkrankung oder Unfall unerwartet ergeben, wie bei Pflegebedürftigkeit eine Entwicklung durchlaufen oder wie bei der Erziehung von Kindern kalkulierbar sein. Auch handelt es sich bei sozialen Dienstleistungen nicht um Erfahrungsgüter, die etwa wie Waren vergleichbar wären und deren Qualität gegenüber konkurrierenden Angeboten eingeschätzt werden könnte. Sie folgen vielmehr wie andere persönliche Dienstleistungen dem „Uno-actu-Prinzip", werden also zugleich produziert und konsumiert, wodurch eine Qualitätsüberprüfung erst im nachhinein möglich wird, wenn negative Konsequenzen womöglich nicht mehr korrigierbar sind. Zwischen der Bedeutung professioneller sozialer Dienste und Erfordernissen des Verbraucherschutzes besteht insofern eine Diskrepanz. Hieraus ergeben sich daher Mitbestimmungs- und Partizipationserfordernisse in bezug auf die Gestaltung sozialer Dienstleistungen. So haben etwa ältere Menschen in Zukunft mehr Zeit und bessere Voraussetzungen – wie Bildung, Erfahrung, Interessen und dergleichen – für öffentliche und politische Partizipation. Insgesamt werden mit den Veränderungen der Altersstruktur höhere Ansprüche älterer Menschen in Hinsicht auf Selbst- und Mitbestimmung deutlich.[914])

Wesentlich für personenbezogene Dienstleistungen und das mit ihnen verbundenen „Uno-actu-Prinzip" ist der lokale bzw. regionale Bezug, d. h. diese Dienstleistungen müssen flächendeckend, kleinräumig und wohnortnah angeboten werden. Die prinzipielle Zuständigkeit kleiner und mittlerer Netzwerke und der Kommunen im Rahmen von Pflicht- und freiwilligen Aufgaben bei Planung, Investitionen, Subventionierung und Betrieb ist die Folge. Dieser Aspekt lokaler bzw. regionaler Besonderheiten kann jedoch in Widerspruch zur Forderung nach Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zwischen Bundesländern, aber auch zwischen städtischen und ländlichen Gebieten treten, wenn hierfür keinerlei Rahmenbedingungen durch Bund und Länder vorgegeben sind, sei es durch Aufgabenzuweisung, Angebotsplanung oder den „goldenen Zügel" der zweckgebundenen Zuweisungen.

[914]) Bäcker, G. / Heinze, R. / Naegele, G. (1995), S. 216f.

3 Wer erbringt soziale Dienste?

Wie im vorangegangenen Abschnitt gezeigt, ist von der professionellen Trägerschaft sozialer Dienste ein informeller Bereich zu unterscheiden, in dem in großem Umfang personenbezogene Dienstleistungen bei sozialen Bedarfslagen erbracht werden.[915]) Hierbei steht die Familie traditionell im Vordergrund, obwohl sich ihre Funktion als primäre Hilfeinstanz seit einiger Zeit verändert. Dennoch wird immer noch der weit überwiegende Teil der Pflege durch Familienangehörige geleistet. Daneben stellen andere soziale Netze wie Nachbarschaft, Freundschaftsbeziehungen und dergleichen wichtige informelle Hilfepotentiale dar. In stärkerem Grad formal geregelt, aber im Prinzip ohne professionellen Charakter sind die ehrenamtlichen sozialen Dienstleistungen, die üblicherweise im Rahmen der freien Wohlfahrtspflege organisiert werden. Ehrenamtliche Tätigkeiten werden heute z. T. jedoch auch von Fachleuten ausgeführt, die ohne Anstellung sind und auf diese Weise in ihrem Beruf aktiv bleiben wollen. Demgegenüber noch relativ neu ist die Selbsthilfe in Gruppen, Initiativen und Projekten. Dabei haben häufig Defizite in der gesundheitlichen Versorgung jenseits medizinisch-therapeutischer Behandlung den Anstoß gegeben, sich in einem Kreis gleich oder ähnlicher Betroffener gemeinsam für eine Lösung der erlebten Probleme zu engagieren. Zunehmend wichtig wird hierbei die Entwicklung eines „Wohlfahrtsmix", d. h. das abgestimmte Zusammenwirken von Staat, freigemeinnützigen und privat-gewerblichen Trägern sozialer Dienste, Ehrenamt, Selbsthilfe und Familienhilfe.

3.1 Familiale Dienstleistungen

Die Verantwortung für den Umgang mit materiellen und immateriellen Lebensrisiken ist zunächst einmal Sache des einzelnen selbst. Der (Sozial-)Staat tritt nur ein, wenn und soweit dem einzelnen selbstverantwortliches Handeln nicht (mehr) möglich ist und er auf andere Ressourcen nicht zurückgreifen kann. Dies ist Inhalt des Subsidiaritätsprinzips, das in der Sozialgesetzgebung seinen Niederschlag findet. Es bedeutet, daß in ungewöhnlichen Notlagen, aber auch in alltäglichen Problem- oder Bedarfssituationen zuerst die eigene Hilfefähigkeit zu nutzen bzw. andere soziale Hilfepotentiale auszuschöpfen sind, bevor staatliche Leistungen in Anspruch genommen werden können. Diese zielen auf die Förderung bzw. Wiederherstellung der Selbsthilfefähigkeit und haben in dieser Hinsicht weniger eine Ersatz- als eine Ergänzungsfunktion. Hierin wird auch deutlich, daß

[915]) Ebd., S. 66.

sich Art und Grad der Abhängigkeit von unterschiedlichen sozialen Dienstleistungen im Lauf der Zeit und im Zuge des demographischen Wandels ändern.

Auf diese Weise wird die zentrale Funktion der Familie als primäres soziales Netz betont. Auch wenn dies in den meisten Fällen nicht ihrem Selbstverständnis entsprechen dürfte, können Familien somit als Produzenten von sozialen Dienstleistungen begriffen werden. Wesentlich sind dabei solche „immateriellen Wohlfahrtserträge" wie emotionale Zuwendung, Gemeinsamkeit, Unterstützung in körperlicher und seelischer Hinsicht.[916]) Der Fünfte Familienbericht der Bundesregierung hebt die Bedeutung der Familie ausdrücklich hervor:

> „die Leistungen, welche im Raum familialer Beziehungen erbracht werden, sind unverzichtbar für die übrigen Gesellschaftsbereiche".[917])

Als wichtige Aufgabenfelder familialer Dienstleistung wurden bereits die Betreuung und Erziehung von Kindern sowie die Versorgung vorübergehend erkrankter oder dauerhaft pflegebedürftiger, also insbesondere älterer Familienangehöriger, genannt (siehe Kapitel 2): so wurden beispielsweise nach einer im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren durchgeführten Repräsentativerhebung 1991/92 rd. 1,1 Million Menschen mit regelmäßigem Pflegebedarf in Privathaushalten gepflegt, die weitaus meisten von Familienangehörigen.[918]) 1997 betrug die Zahl der Pflegebedürftigen, die durch Angehörige bzw. ehrenamtliche Pflegepersonen ambulant versorgt wurden und Leistungen nach SGB XI bezogen, 1,24 Millionen.[919]) In bezug auf die Zeitverwendung von Ehepartnern, die beide erwerbstätig sind und Kinder unter 18 Jahren haben, weist der Fünfte Familienbericht aus, daß Frauen für die Aktivitätsbereiche „hauswirtschaftliche Tätigkeit, Pflege und Betreuung von Personen" an Werktagen durchschnittlich 5 Stunden und 24 Minuten aufwenden, Männer 2 Stunden und 24 Minuten.[920]) 1991/92 wurden in der Bundesrepublik Deutschland 73 v. H. der regelmäßig Pflegebedürftigen in privaten Haushalten von Frauen versorgt.[921]) Bis zu einem Alter der Pflegebedürftigen von 39 Jahren sind die Mütter Hauptpflegepersonen. Dies ändert sich zwischen dem 40. und 80. Lebensjahr. In diesem Lebensabschnitt sind mit einer abnehmenden Tendenz die Ehefrauen bzw. Lebenspartnerinnen die Hauptpflegepersonen. Ab dem 65. Lebensjahr gewinnen die Töchter und – jedoch in geringerem Umfang – die Schwiegertöchter als Hauptpflegepersonen an Bedeutung.

Daß diese sozialen Dienstleistungen zum größten Teil von weiblichen Familienmitgliedern erbracht werden, wird bewußt erst zur Kenntnis genommen, seit sie in steigendem Maße nicht mehr selbstverständlich dazu bereit sind bzw. Veränderungen der Familienstrukturen bewirken, daß sie als Pflegepersonen oder für die Erziehung von Kindern nicht mehr in bisherigem Umfang zur Verfügung stehen. Als ein wesentliches Merkmal dieser Entwicklung kann das sich wandelnde Rollenverständnis der Frauen betrachtet werden. Insbesondere die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit ist nach wie vor ein ungelöstes Problem.[922]) Neben zunehmender Frauenerwerbstätigkeit ist das Scheitern einer wachsenden Zahl von Ehen wie auch die häufige, durch berufliche Mobilitätszwänge begründete, räumliche Trennung der Familien von Eltern und Schwiegereltern[923]) festzustellen. Letztere ist seit der deutschen Vereinigung in besonderem Maße auch in den neuen Bundesländern zu beobachten.

Eine Umkehrung der angesprochenen Entwicklungstrends in den familialen Strukturen ist schwerlich zu erwarten. Auch wenn sie nicht entfallen, werden bislang selbstverständliche soziale Leistungen der Familien deshalb künftig nicht mehr in gewohntem Umfang verfügbar sein. Neuen Anforderungen in bezug auf die Art der Versorgung ist die Familie allein oft ebenfalls nicht gewachsen, so daß der Wunsch nach familienergänzender und -entlastender Unterstützung wahrscheinlich zunehmen wird, da eine vollständige Kompensation durch nachbarschaftliche Hilfe oder andere nichtprofessionelle Hilfeformen unwahrscheinlich ist. Im übrigen wird die Funktion der Familie als wichtigstes soziales Netz auch durch quantitativ und qualitativ gestiegene Anforderungen an die notwendigen Hilfeleistungen sowie eine diesen in vielen Fällen unangepaßte Wohnsituation eingeschränkt, wie sich nicht zuletzt am Beispiel der häuslichen Versorgung Pflegebedürftiger zeigt. Diese ist außerdem häufig auch wegen des bereits fortgeschrittenen Alters der Pflegepersonen problematisch: so ist die Wahrscheinlichkeit, ältere Angehörige pflegen zu müssen, für Frauen im sechsten Lebensjahrzehnt besonders hoch.[924]) Die Option einer vollständigen Ersetzung familialer durch professionelle Dienstleistungen erscheint indes – nicht allein aus finanziellen Erwägungen – keineswegs realistisch oder erstrebenswert. Angesichts des teilweise gestiegenen Bedarfs sowie der reduzierten Leistungsmöglichkeiten ist jedoch eine angemessene Ergänzung durch soziale Dienste als notwendiges Mittel für den Erhalt der Leistungsbereitschaft und -fähigkeit der Familien anzusehen.

3.2 Hilfeleistungen in Netzwerken des sozialen Raums

Mit dem zuvor beschriebenen gesellschaftlichen Wandel und dem damit teilweise verbundenen Funktionsverlust der Familien gewinnen andere soziale Beziehungen im Alltag (z. B. um Notsituationen bewältigen zu können) an Bedeutung. Dies gilt in erster Linie für die nichtehelichen Lebensgemeinschaften, die häufig an die Stelle der herkömmlichen Familie treten und deren Funktionen weitgehend übernehmen. Größeres Gewicht bekommen aber auch traditionelle Freundschaften und weniger enge persönliche Beziehungen wie Nachbarschaften, Vereine, weiterer Bekanntenkreis etc., die unter der Bezeich-

[916]) Ebd., S. 80.
[917]) BMFSFJ (1995), S. 26.
[918]) BMFuS (1994), S. 105 und S. 128.
[919]) BMA (1998), S. 43.
[920]) BMFSFJ (1995), S. 143.
[921]) BMFuS (1994), S. 129.
[922]) Beck, B. et al. (1997).
[923]) Naegele, G. / Schmidt, W. (1993), S. 8.
[924]) Beck, B. et al. (1997), S. 7.

nung „Netzwerke des sozialen Raums" zusammengefaßt werden können und z. T. heute bereits Formen von Unterstützung bieten, die sich als soziale Dienstleistungen verstehen lassen.

Typische Beispiele für Unterstützungsleistungen in kleinen sozialen Netzen sind die kurzfristige Beaufsichtigung von Kindern, Erledigung alltäglicher Besorgungen im Falle von Krankheit (Einkauf, Wäsche und dergleichen), ggf. aber auch die Initiierung umfassender Hilfetätigkeiten insgesamt, die im allgemeinen keine neuen Aufgaben darstellen und auch keine besondere Qualifikation erfordern, sondern im Rahmen der Haushaltsführung gelegentlich für andere mitübernommen werden. Sie lassen sich dadurch charakterisieren, daß ihnen keine (längerfristige) Planung zugrunde liegt, daß sie nicht finanziell entgolten werden und wesentlich auf wechselseitiger Sympathie sowie der Erwartung beruhen, im Bedarfsfall ebenfalls auf Hilfe rechnen zu können.[925]) Ihr geringer Organisationsgrad unterscheidet sie – neben dem Aspekt der Reziprozität – von anderen, etwa durch Selbsthilfegruppen oder in einem Ehrenamt, unentgeltlich erbrachten sozialen Dienstleistungen (siehe Kapitel 3.3 und 3.4).

So wichtig das Hilfepotential dieser außerfamilialen kleinräumigen sozialen Netzwerke auch ist, so sind seine Grenzen schnell erreicht, wenn Bedarfslagen komplexer werden und länger andauern, über persönliche Zuwendung hinaus mit größerem physischen Einsatz wie auch höherer Verantwortung verbunden sind und Kompetenzen jenseits des Alltagswissens voraussetzen. Deshalb und wegen ihrer relativen Unverbindlichkeit können solche freiwilligen Hilfen fehlende familiale Unterstützung meist nicht ersetzen. Dies wird durch die bereits zitierte Repräsentativerhebung zu Hilfe- und Pflegebedürftigen in Privathaushalten, die auch Freunde bzw. Nachbarn als Hauptpflegepersonen älterer Menschen anführt, nicht widerlegt. Der niedrige Anteil, den diese Gruppe unter den Pflegepersonen einnimmt – 2 v. H. bei den 65- bis 79jährigen und 7 v. H. bei den 80jährigen und älteren Pflegebedürftigen[926]) –, belegt dies. Insgesamt ist zwar eine Aufwertung des freiwilligen Engagements bei den sozialen Diensten zu beobachten. Da es jedoch keine verläßliche Quelle für eine dauerhafte Sicherung darstellt, ist ein ausreichendes und qualifiziertes Angebot professioneller sozialer Dienstleistungen erforderlich und das freiwillige Engagement zu stärken. Diese müssen in der Lage sein, evtl. auftretende Lücken der sozialen Versorgung abzudecken.

Hinzu kommt, daß die Bereitschaft zu solchen Leistungen oft auf wenige Stunden beschränkt ist und Verfügbarkeit im Regelfall über längere Zeit allenfalls im Verwandtenkreis bei der Kindererziehung gegeben ist.

3.3 Hilfeleistungen in Selbsthilfegruppen und -projekten

Die im Kontext der neuen sozialen Bewegungen der 70er Jahre (zunächst in Westdeutschland) entwickelten neuen Formen von Selbsthilfe sind als Begleiterscheinung von gesellschaftlicher Modernisierung und Individualisierung, d. h. als Folge der damit einhergehenden Veränderungen in den traditionellen informellen Hilfesystemen, zu sehen. Ihrem Selbstverständnis gemäß basiert Selbsthilfe auf selbstorganisierter Hilfe und Unterstützung in sozialräumlich überschaubaren Beziehungsnetzen: Ziel ist die gemeinsame Bearbeitung von sozialen Problemen bei gleicher Betroffenheit. Es handelt sich dabei in erster Linie um Eigenhilfe, die aber auch Aspekte von Fremdhilfe beinhaltet. Im Netzwerk sozialer Hilfen ist die Selbsthilfe jenseits der Sphäre von Familie und diesseits von professionellen Dienstleistungen angesiedelt; Selbsthilfe stellt somit eine Zwischenform zwischen dem Sektor informeller Hilfeleistungen und dem Non-Profit-Sektor des Sozial- und Gesundheitswesens dar.[927]) Das Spektrum der Aktivitäten und Hilfeformen reicht von Informations- und Erfahrungsaustausch über gegenseitige Beratung und Unterstützung bis hin zu gemeinwesenorientierten Aktivitäten, wobei schwerpunktmäßig gesundheitliche und soziale Problemlagen sowie kulturelle Anliegen bearbeitet werden.

Die unterschiedliche Akzentuierung in Zielsetzung und Zielgruppenorientierung hat zur Herausbildung unterschiedlicher Formen von Selbsthilfe geführt: zum einen gibt es Selbsthilfegruppen von Betroffenen, die sich ausschließlich mit den Anliegen ihrer Mitglieder beschäftigen, wobei es in erster Linie um gegenseitige Hilfeleistung geht; zum anderen gibt es stärker außenorientierte Selbsthilfegruppen, deren Mitglieder sich selbst und anderen Betroffenen helfen wollen und dabei auch bestrebt sind, auf das gesellschaftliche Umfeld und die Politik einzuwirken. Darüber hinaus werden auch soziale und gesundheitliche Initiativen und Projekte zur Selbsthilfe gerechnet, die durch eine professionelle Kraft unterstützt werden, deren Aktivitäten aber hauptsächlich auf dem unentgeltlichen Engagement der Gruppenmitglieder basieren.[928]) Das gemeinsame Bindeglied ist in der Selbstorganisation und in der damit bezweckten spezifischen Form der Hilfeleistung zu sehen.

Im Hinblick auf die Entwicklungsperspektiven sozialer Dienstleistungen interessiert vor allem die Frage, welchen Stellenwert die Selbsthilfe im Rahmen des eingangs erwähnten Wohlfahrtsmix einnimmt bzw. zukünftig einnehmen wird. Grundsätzlich gilt hierfür – wie bereits für die anderen Formen informeller Hilfen –, daß Selbsthilfe eine komplementäre Hilfeform darstellt, d. h. eine qualitative innovative Ergänzung des Hilfesystems ist, die jedoch nicht evtl. entstehende Lücken vollständig auffüllen oder professionelle Hilfeleistungen ersetzen kann. In diesem Sinne hat die organisierte Selbsthilfe in den alten Bundesländern in den 80er Jahren eine kontinuierliche Ausweitung erfahren, wobei sich sowohl das Spektrum der in Selbsthilfe bearbeiteten sozialen Probleme erweitert als auch die Anzahl der in Selbsthilfegruppen und -initiativen Aktiven zugenommen hat. In den neuen Bundesländern ist seit Beginn der 90er Jahre – wohl auch bedingt durch

[925]) Bäcker, G. et al. (1989), S. 295.
[926]) BMFuS (1994), S. 129.
[927]) Engelhardt, H. D. et al. (1995), S. 13.
[928]) ISAB (1997), S. 17.

spezifische Problemlagen, die sich aus der gesellschaftlichen Umbruchsituation ergeben haben – ein rascher Aufschwung der Selbsthilfebewegung zu verzeichnen.[929]) Insgesamt geht man in der Bundesrepublik Deutschland derzeit davon aus, daß etwa 2,65 Millionen Menschen in ca. 70 000 Selbsthilfegruppen und -initiativen aktiv sind, d. h. daß sich etwa 4,2 v. H. der Bürgerinnen und Bürger in Selbsthilfe organisieren. Befragungen im Selbsthilfebereich haben ergeben, daß die gesellschaftliche Wertschöpfung, die durch Selbsthilfeaktivitäten erbracht wird, jährlich auf über 4 Mrd. DM geschätzt werden kann.[930]) Davon profitieren in erster Linie die Betroffenen selbst, aber auch die öffentlichen Haushalte sowie die Träger der Sozialversicherungen, insbesondere die Krankenkassen.

Selbsthilfe ist jedoch nicht vorrangig als ökonomischer Faktor zu sehen. Entscheidend ist vielmehr, daß infolge ihres selbstorganisierten und selbstbestimmten Charakters eine Form von Hilfe erzeugt wird, die spezifischen Bedarfslagen entspricht. Wie bei allen informellen Hilfeformen sind auch hierbei die Möglichkeiten und Grenzen im Auge zu behalten: Selbsthilfe ist vielfach Hilfe zur Alltagsbewältigung. Sie erfüllt eine wichtige Funktion im präventiven Bereich durch Aufklärung und Information (z. B. AIDS-Initiativen, Diabetikergruppen). Die Gruppe der Gleichbetroffenen erzeugt eine Form der psychosozialen Stabilisierung, die anderweitig nicht geboten werden kann (z. B. bei Angehörigengruppen). Sie übernimmt eine wichtige Funktion im Bereich der Nachsorge (z. B. bei Suchtkranken). Selbsthilfe leistet auch Angehörigenarbeit, die beispielsweise den medizinisch-therapeutischen Bereich überfordern würde. Selbsthilfegruppen, -initiativen und -projekte agieren häufig als Interessenvertretung und leisten in diesem Sinne Lobbyarbeit für die Betroffenen. Von der Selbsthilfe gehen innovative Impulse aus, die Rückwirkungen auf das professionelle Hilfesystem haben. Hierfür spielt auch die Vernetzung mit dem professionellen Hilfesystem eine wichtige Rolle. Selbsthilfe ist jedoch nicht für alle Menschen das richtige Hilfeangebot, weil sie die Bereitschaft, sich auf diese spezifische Hilfeform einlassen zu können, voraussetzt. Sie ist auch kein Ersatz für professionelle Hilfen. Besonders hervorzuheben ist dies im Hinblick auf den medizinisch-therapeutischen Bereich (z. B. in akuten Krisensituationen oder bei Mehrfachproblematik) oder den pflegerischen Bereich. Was Selbsthilfe leistet, kann (und soll) das professionelle Hilfesystem nicht leisten. Selbsthilfe ist als Ergänzung zum professionellen System zu sehen, und sie bedarf auch der Unterstützung durch Professionelle. In diesem Sinne gilt es, die Potentiale von Selbsthilfe zu erkennen und zu fördern, aber auch ihre Grenzen zu beachten.

Selbsthilfe erfüllt eine wichtige gesellschaftliche, kulturelle und sinnstiftende Funktion: sie aktiviert die individuellen Kompetenzen der Betroffenen, wirkt sozialer Ausgrenzung und Isolation entgegen und trägt so zur Verbesserung der Situation kranker, behinderter und sozial benachteiligter Menschen bei. Ferner gehen von ihr Impulse zu einer Neuorientierung des Sozial- und Gesundheitswesens hin zu mehr Kundenorientierung aus, da sie den Betroffenen mittels aktiver Partizipation die Mitgestaltung von Hilfeformen ermöglicht.[931]) Ein weiteres Spezifikum von Selbsthilfe ist somit, daß hierbei die Personen, die an der Hilfeleistung beteiligt sind, gleichzeitig deren Nutzerinnen und Nutzer sind. Das bedeutet jedoch nicht, daß nicht potentiell mehr Menschen an Selbsthilfe interessiert wären als derzeit Zugang zu dieser Hilfeform finden.

Im Hinblick auf zukünftige Entwicklungstrends prognostiziert R. Heinze in einem „Gutachten für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen"[932]) eine weitere Zunahme im Selbsthilfebereich. Er verweist dabei vor allem auf regionale Studien, die eine „massiv steigende Nachfrage" nach Selbsthilfeaktivitäten ausweisen und die somit anzeigen, daß der Bedarf an Selbsthilfeangeboten, aber auch die Bereitschaft, sich in diesem Bereich zu engagieren, weiter steigen wird.[933]) Hervorzuheben gilt es diesbezüglich, daß an Selbsthilfe ganz überwiegend Frauen (ca. drei Viertel) interessiert sind. Dieser Aspekt dürfte für die Einschätzung zukünftiger Bedarfe und Aktivierungspotentiale nicht unerheblich sein. Frauen stellen in der gegenwärtigen Alterspopulation die große Mehrheit – dies wird auch zukünftig der Fall sein.

Im Zuge des sich abzeichnenden demographischen Wandels verdient u. a. die Gruppe der älteren Menschen besondere Aufmerksamkeit: wenngleich sich derzeit – bezogen auf die Altersgruppe der über 60jährigen – eine Unterrepräsentanz bei Selbsthilfeaktivitäten feststellen läßt, dürfte sich zukünftig zumindest hinsichtlich der Gruppe der „jüngeren Alten" ein wesentlich positiveres Selbsthilfeprofil ergeben. Diese Annahme lassen neuere Erhebungen zu. So weist der Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung zum „Modellprogramm Seniorenbüro" des BMFSFJ besonders im Hinblick auf die Gruppe der „jungen Alten" eine höhere Engagementbereitschaft aus und prognostiziert für die Zukunft eine ansteigende Tendenz bei dieser Altersgruppe.[934]) Immerhin ist gerade die Lebensphase des „jungen Alters" durch zunehmende Entpflichtungen in Beruf und Familie charakterisiert. Generell ist davon auszugehen, daß die Älteren von allen erwachsenen Bevölkerungsgruppen über die meiste freie Zeit verfügen. Gleichzeitig ist anzunehmen, daß gerade bei älteren Menschen ein höherer Bedarf an Formen der Unterstützung besteht, wie sie in Selbsthilfe geleistet werden könnten. Damit stehen sich zwei Zielgruppen für (intragenerative) Austauschprozesse gegenüber: einerseits ältere Menschen mit ungenutzten Potentialen und andererseits ältere Menschen, die diese Potentiale nutzen könnten.[935])

[929]) Vgl. Ebd.
[930]) Ebd., S. 8. Über den volkswirtschaftlichen Nutzen der Arbeit in Selbsthilfegruppen und Initiativen liegen bislang nur wenige gesicherte Erkenntnisse vor. Vgl. Engelhardt, H. D. et al. (1995).
[931]) ISAB (1997); Engelhardt, H. D. et al. (1995).
[932]) Heinze, R. G. et al. (1997).
[933]) Ebd., S. 97.
[934]) Braun, J. / Claussen, F. (1997), S. 13.
[935]) Vgl. Tews, H.-P. (1995); Winkler, G. (1996).

Dieser Erkenntnis tragen neuere Organisationsformen und Institutionalisierungen für freiwilliges soziales Engagement und Selbsthilfe Rechnung. So basieren beispielsweise die Tausch- und Kooperationsringe sowie die Seniorengenossenschaften (Modell Baden-Württemberg) auf der Idee eines gegenseitigen Austausches von Dienstleitungen. Auch die Seniorenbüros (Modell des Bundes) bilden spezifische Anlaufstellen für ältere Menschen, die sich ehrenamtlich engagieren möchten. Damit sind zielgruppenspezifische Formen der Förderung und Vermittlung bürgerschaftlichen Engagements entstanden, die sich an Menschen im mittleren und höheren Lebensalter wenden.[936]) Eine Aktivierung bislang ungenutzter Potentiale des Alters wird darüber hinaus auf die Herstellung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen bedacht sein müssen, die das Alter insgesamt als eine weiter zu entwickelnde Lebensphase begreifen (z. B. materielle Absicherung, flexibler Zugang zu Altersrenten, flexible Ausgestaltung von Altersteilzeitarbeit usw., vgl. hierzu auch: Erster Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel", Kapitel 5).

Mit Blick auf die demographische Entwicklung dürfte das zunehmende Wohnen in Ein-Personen-Haushalten aber auch die Zunahme von chronischen Erkrankungen den Bedarf an Selbsthilfeaktivitäten ausweiten. Ein weiteres Indiz, daß sich der ansteigende Trend von Selbsthilfeaktivitäten fortsetzen wird, läßt sich aus der Tatsache ableiten, daß Menschen mit höherem formalem Bildungsabschluß leichter Zugang zu Selbsthilfe finden, da das durchschnittliche Bildungsniveau der bundesrepublikanischen Bevölkerung im Ansteigen begriffen ist. Dennoch gilt es festzuhalten, daß die weitere Entwicklung von Selbsthilfe nicht voraussetzungslos ist, sondern vielseitiger Unterstützung und Förderung bedarf. Neben der direkten (finanziellen und materiellen) Förderung der Initiativen wird es auch in Zukunft verstärkt um die strukturelle und infrastrukturelle Förderung von Selbsthilfe gehen.

3.4 Hilfeleistungen im Rahmen des organisierten und des „neuen Ehrenamtes"

Die Begriffe Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement stehen für situative Vieldeutigkeit und werden sowohl in der wissenschaftlichen als auch in der politischen Diskussion uneinheitlich verwendet. Im Hinblick auf die Entwicklungsperspektive von sozialen Dienstleistungen interessieren vor allem jene Formen des Ehrenamtes oder bürgerschaftlichen Engagements, die im engeren Sinne als „soziales Ehrenamt" oder als „ehrenamtliche soziale Arbeit" verstanden werden. Gemeint sind damit vorwiegend helferische Funktionen im Rahmen von sozialen und pflegerischen Dienstleistungen, d. h. personenbezogene freiwillige Hilfen im Kontext institutioneller Einbindung.[937])

Aber selbst unter ehrenamtlicher sozialer Arbeit wird recht Unterschiedliches subsumiert: zum einen versteht man darunter unentgeltliche soziale Tätigkeiten in traditionellen sozialen Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege, zum anderen aber auch ehrenamtliches Engagement in selbstorganisierten Vereinen, Initiativen und Verbänden, wenn es sich dabei im weiteren Sinne um soziale, gemeinwesenbezogene Anliegen handelt. Das hierfür in Frage kommende Spektrum von Aktivitäten ist sehr breit. Es reicht beispielsweise vom Katastrophenschutz und Rettungswesen über Frauen- und Elterninitiativen bis hin zu Initiativen im Umweltbereich, vom Engagement in der Hospiz-Bewegung oder bei Amnesty International bis hin zu den vielfältigsten Initiativen im Bereich von Soziokultur. Zur ehrenamtlichen sozialen Arbeit zählt man aber auch die aktive Beteiligung in Selbsthilfegruppen, -initiativen und -projekten, d. h. jenes freiwillige Engagement, das erforderlich ist, um Aktivitäten im Selbsthilfebereich ins Leben zu rufen, am Laufen zu halten und um insgesamt den Selbsthilfebereich zu unterstützen. Die Übergänge zur Selbsthilfe sind hierbei fließend wie auch sonst die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Formen von ehrenamtlichem und bürgerschaftlichem Engagement nicht trennscharf möglich ist.

Entsprechend der Vielfalt der Bereiche realisiert sich ehrenamtliche soziale Arbeit unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen und erfordert von den ehrenamtlich Tätigen vielfältige Qualifikationen und Kompetenzen. Ausdifferenziert haben sich daher sowohl die Tätigkeits- und Aufgabenfelder als auch die Formen und Motive ehrenamtlichen sozialen Engagements. Ehrenamtliche Kräfte sind in der sozialen Beratung tätig, übernehmen Betreuungs- und Besuchsdienste oder leisten unentgeltliche soziale Arbeit mit unterschiedlichsten Zielgruppen (Kindern, Jugendlichen, Frauen, Familien, Seniorinnen und Senioren, Behinderte, Migrantinnen und Migranten usw.). Darüber hinaus sind hierzu auch die unterschiedlichsten Aktivitäten im Bereich des gemeinwesenorientierten bürgerschaftlichen Engagements zu rechnen.

Seit etwa Mitte der 80er Jahre wird in der sozialwissenschaftlichen Fachdiskussion von einem Strukturwandel des sozialen Ehrenamtes gesprochen.[938]) Gemeint sind damit veränderte Motivlagen und Erwartungen der Ehrenamtlichen sowie veränderte Zeitstrukturen: neben dem herkömmlichen Typus von sozialem Ehrenamt in etablierten Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege haben sich zunehmend neue Formen eines stärker informell ausgerichteten Engagements etabliert. Kennzeichnend für den sich vollziehenden Strukturwandel sind vor allem zwei Aspekte: zum einen ist ein Trend erkennbar, daß sich Ehrenamtliche nicht mehr so langfristig und kontinuierlich verpflichten wollen, und zum anderen hat die Selbstbestimmung der Inhalte und Engagementformen ein stärkeres Gewicht bekommen. Eine spezifische Form dieses neuen Ehrenamtes ist die Selbstvertretung von eigenen Interessen wie beispielsweise in Senioren- und Behindertenbeiräten oder Patientensprecherräten. Als weitere Merkmale des „neuen Ehrenamtes"[939]) führen die Orientierung an Reziprozität, die nicht mehr völlige Unentgeltlichkeit (z. B.

[936]) Vgl. Hummel, K. (1995); Braun, J. / Claussen, F. (1997).
[937]) Vgl. Heinze, R. et al. (1997), S. 15.
[938]) Olk, Th. (1995).
[939]) Rauschenbach, T. / Müller, S. / Otto, U. (1988).

Aufwandsentschädigungen) sowie eine Pluralisierung und Ausdifferenzierung der Typen von ehrenamtlich Arbeitenden an. Im Hinblick auf den sich vollziehenden Strukturwandel gilt es festzuhalten, daß wir derzeit von einem Nebeneinander traditioneller und neuer Formen ehrenamtlichen Engagements auszugehen haben.

In vielerlei Hinsicht unterschiedliche Ausgangsbedingungen mögen nach der Wende in den neuen Bundesländern für die Entwicklung von sozialem und bürgerschaftlichem Engagement eine Rolle gespielt haben. Einerseits gilt es in diesem Kontext auf spezifische Brüche und Kontinuitäten zu verweisen, „die sich (...) aus der Tradition der (...) Freiwilligenarbeit" in der DDR ergeben haben, aber auch auf freiwillige Aktivitäten im sogenannten gesellschaftlichen Nischenbereich.[940]) Andererseits wirken sich auch mit der gesellschaftlichen Transformation einhergehende Brüche aus, die sich aus der Neustrukturierung der gesamten sozialen Infrastruktur ergeben haben. In besonderem Maße dürfte sich zudem die schwierige Arbeitsmarktsituation auf die Bereitschaft zu ehrenamtlichem Engagement auswirken: ehrenamtliche Arbeit wird hier eher als Brücke hin zum Wiedereinstieg in die Erwerbstätigkeit gesehen oder zusätzlich zur eigenen Erwerbstätigkeit geleistet, um den Arbeitsplatz zu sichern.[941]) Außerdem erscheinen im Kontext von hoher Erwerbslosigkeit sowie eines breitgefächerten zweiten Arbeitsmarktes die Grenzen zwischen fester Anstellung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und ehrenamtlicher, unbezahlter Arbeit wesentlich unschärfer, die Übergänge von der einen Beschäftigungsform in die andere teilweise noch fließender als in Westdeutschland.[942]) Dies gilt insbesondere für die sozialen Dienste, in denen sich vorrangig Frauen engagieren. Zunehmend besteht in diesen Diensten ein Mix aus Beschäftigungsverhältnissen im Rahmen der Arbeitsförderung und ehrenamtlicher Betätigung, selten mit festangestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und infolge des „Funktionierens" dieses Systems mit geringen Chancen auf eine Festanstellung der geförderten oder ehrenamtlichen Beschäftigten. Eines der größten daraus resultierenden Probleme bildet die Stabilität der Projekte und die Kontinuität der interpersonellen Beziehungen zwischen Leistungserbringern und Leistungsempfängern, denn soziale Dienste benötigen einerseits zunehmend komplexere Fähigkeiten und Kenntnisse, andererseits Vertrauensbeziehungen zwischen Anbietern und Klientel und damit personelle Stabilität.[943])

Bezogen auf den Umfang ehrenamtlich erbrachter Leistungen und Dienste sowie auf die Zahl ehrenamtlich Tätiger gibt es mittlerweile mehrere empirische Erhebungen, die allerdings zu teilweise unterschiedlichen Ergebnissen kommen, weil sie von differierenden Prämissen und Begrifflichkeiten ausgehen.[944]) Neuesten Daten des Sozio-oekonomischen-Panels (SOEP) zufolge war im Jahr 1996 gut ein Drittel der westdeutschen (rd. 17 Millionen Menschen) und etwa 25 v. H. der ostdeutschen Bevölkerung ehrenamtlich engagiert.[945]) Insgesamt läßt sich auf der Basis von Daten des SOEP eine Zunahme des freiwilligen Engagements bei allen Altersgruppen, auch bei den Jüngeren, feststellen (außer im Bereich von Parteien und traditionellen Organisationen). Die geringste Zuwachsrate weisen die über 60jährigen auf. G. Winkler[946]) weist in einer Analyse zum freiwilligen sozialen Engagement über 50jähriger Bürger jedoch nach, daß gerade die 60- bis 69jährigen in hohem Maß (35 v. H.) ehrenamtlich aktiv sind, was sich damit auf die Zuwachsrate des ehrenamtlichen Engagements auswirkt.

Zur Einschätzung von zukünftigen Entwicklungstrends sei auf weitere soziodemographische Merkmale ehrenamtlichen Engagements verwiesen: so z. B. auf den Zusammenhang zwischen ehrenamtlichem Engagement und Bildungsstatus (ansteigend mit wachsendem Bildungsstatus), Beschäftigungsform (besonders hohe Bereitschaft bei Vollerwerbstätigkeit, am geringsten bei Erwerbslosigkeit) und beruflichem Status (am häufigsten Beamte und Angestellte). Bedeutsam sind auch die geschlechtsspezifischen Unterschiede: so wurde ehrenamtliche soziale Arbeit – in ihrer traditionellen Ausformung – bislang vor allem von Frauen nach der Familienphase (als unbezahlte Arbeit) geleistet. Es ist davon auszugehen, daß mit der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen diese Ressource zukünftig nicht mehr in dem bisherigen Maße zur Verfügung stehen wird. Während das traditionelle soziale Ehrenamt eine ausgesprochene Frauendomäne war und weiterhin wohl bleibt, überwiegen im Gesamtfeld des ehrenamtlichen Engagements die Männer (vor allem im politischen und leitenden Ehrenamt mit regelmäßigem Einsatz). Das freiwillige Engagement der Männer weist – der Auswertung von SOEP-Daten zufolge – auch höhere Wachstumsraten auf. Allerdings nimmt bei Frauen das zusätzlich zur Erwerbstätigkeit geleistete ehrenamtliche Engagement zu, wobei es gleichzeitig zu einer Verschiebung hin zu neuen Formen des Ehrenamtes kommen dürfte.[947]) Dies mag derzeit auch bereits seinen Niederschlag in der Erosion des sog. „klassischen Ehrenamtes" finden. Gemeint ist damit der Rückgang ehrenamtlichen Engagements, der zunehmend im Kontext traditioneller Verbände, insbesondere auch der freien Wohlfahrtspflege, beklagt wird.

Hinsichtlich der Einschätzung zukünftiger Entwicklungstrends gewinnt die oben vorgenommene Unterscheidung zwischen „traditionellem" und „neuem" Ehrenamt an Bedeutung. Entgegen der weitverbreiteten Einschätzung, daß sich das soziale Ehrenamt in der Krise befinde, kommen neuere Untersuchungen – basierend auf einer Auswertung von Daten des SOEP – zu dem Ergebnis, daß die Zahl der ehrenamtlich Engagierten in Vereinen, Verbänden und sozialen Diensten in den letzten Jahren (1985 bis 1996) sogar gestiegen ist.[948]) Bemerkenswert ist jedoch ein

[940]) Vgl. Poldrack, H. (1993).
[941]) Zander, M. / Notz, G. (1997).
[942]) Zander, M. / Notz, G. (1997); Poldrack, H. (1993).
[943]) Michel, M. (1997 a); Michel, M. (1997 b).
[944]) Z. B.: Zeitbudgeterhebung des Statistischen Bundesamtes; Euro-vol-Studie; Heinze, R. et al. (1997).
[945]) Erlinghagen, M. / Rinne, K. / Schwarze, J. (1997).
[946]) Winkler, G. (1996).
[947]) Vgl. Heinze, R. G. et al. (1997).
[948]) Vgl. Heinze, R. G. et al. (1997); Wagner, G. et al. (1998).

weiterer Aspekt, der sich aus dem empirischen Zahlenmaterial ableiten läßt: obwohl sich die Zahl der ehrenamtlich Aktiven in den letzten Jahren erhöht hat, ist das Gesamtvolumen ehrenamtlich erbrachter Dienste (in Zeitstunden) nicht angestiegen. Dies deutet auf eine Zunahme des punktuellen, projektbezogenen Ehrenamtes bei gleichzeitiger Abnahme des regelmäßigen und zeitintensiven Engagements hin. Während also das eher traditionelle soziale Ehrenamt – beruhend auf kontinuierlichem Engagement in den etablierten Verbänden (in den 80er Jahren) eher eine stagnierende Tendenz aufweist bzw. sogar zurückgegangen zu sein scheint, hat gleichzeitig eine Zunahme des Potentials von Freiwilligen mit neuen Motivkonstellationen stattgefunden. Dieses Potential der „neuen Ehrenamtlichkeit" reicht weit über die traditionellen Milieus von Mitgliedschaften in Vereinen und Verbänden hinaus und ist vor allem auch in selbstorganisierten Kontexten von bürgerschaftlichem Engagement und von Selbsthilfe zu finden.[949]) Wir haben es also offensichtlich mit einer Verlagerung von Engagementformen zu tun: die Erosion traditioneller Orientierungen und Pflichtethiken wird – teilweise jedenfalls – durch neue Formen der Hinwendung zur Gemeinschaft, der Alltagssolidarität und neuer sozialer Netzwerke abgelöst. Ehrenamtliches Engagement stirbt demzufolge nicht aus, sondern strukturiert sich um.

Ehrenamtliches soziales Engagement stellt eine wichtige, unverzichtbare Ressource unseres Gemeinwesens dar und wird auch in Zukunft unverzichtbar sein. Es ist sogar davon auszugehen, daß der Bedarf an freiwilligem sozialem und bürgerschaftlichem Engagement mit Blick auf die zukünftigen sozialstrukturellen, demographischen und gesellschaftlichen Veränderungen steigen wird (vor allem infolge eines zunehmenden Bedarfs an Selbsthilfe und gegenseitiger Hilfe durch Auflösung traditioneller sozialer Netze). Die Bereitschaft zu ehrenamtlicher Tätigkeit, die Motive und Formen freiwilligen Engagements sind – wie bereits ausgeführt – aktuell im Wandel begriffen. Dieser Prozeß wird sich auch in Zukunft fortsetzen. Wie sich zukünftig das ehrenamtliche Potential entwickeln wird, läßt sich daher nur schwer einschätzen, da diesbezüglich zukünftige Förderkonzepte eine wesentliche Rolle spielen werden. Öffentliche Diskussionen über die Förderung ehrenamtlichen Engagements werden in der Bundesrepublik Deutschland seit Jahren verstärkt geführt. Die Palette der Fördermöglichkeiten und -notwendigkeiten, die aktuell diskutiert wird, ist breit und kann zusammenfassend wie folgt skizziert werden:

a) individuumsbezogene Strategien (monetäre und nichtmonetäre Fördermöglichkeiten: z. B. Freistellungen, soziale Absicherung, steuerliche Vergünstigungen, Rentenansprüche, Anerkennungsformen, Tauschringe usw.),

b) gemeinwesenorientierte Strategien (z. B. Infrastruktur schaffen, Mithilfe von Freiwilligenzentren und Selbsthilfezentren, neue Kooperationsstrukturen fördern, Partizipationsformen erweitern, soziale Randgruppen integrieren),

c) allgemeine Strategien (z. B. verbindliche rechtliche Regelungen für ehrenamtliche Arbeit, neue administrative Förderkonzepte, Ausbau von „Social Sponsoring").

In der Bundesrepublik Deutschland scheinen die Möglichkeiten der Förderung des Ehrenamtes noch nicht voll ausgeschöpft worden zu sein. Dies betrifft u. a. Hemmnisse unterschiedlicher Art (institutioneller, ökonomischer und soziokultureller Art), aber auch die Möglichkeit, neue Wege der Förderung – z. B. auf kommunaler Ebene – zu erproben. Für den Erfolg scheint entscheidend zu sein, ob dabei eine sachgerechte Aufgabenteilung zwischen Haupt- und Ehrenamtlichen sowie die Kooperation zwischen beiden gelingt. Hauptamtlichen kommt im wesentlichen die Rolle zu, die Ehrenamtlichen zu motivieren, weiterzubilden, zu begleiten und zu betreuen und bilden somit oftmals einen notwendigen Kern in den Projekten und Diensten. Entsprechend dem skizzierten Wandel des Ehrenamtes müssen Förderkonzepte auch der erfolgten Flexibilisierung des Ehrenamtes sowie dem partizipativen Anspruch von Ehrenamtlichen Rechnung tragen.

Ehrenamtliches Engagement kann jedoch nicht von staatlicher Seite als Lückenbüßer für gesellschaftlich zu erbringende und finanzierende Leistungen eingeplant werden. Vor allem darf ehrenamtliche soziale Arbeit nicht losgelöst von anderen Formen gesellschaftlich zu leistender Arbeit betrachtet werden. Ehrenamtliches Engagement setzt als unbezahlte Arbeit andere Formen materieller Existenzsicherung voraus. Anhaltend hohe Erwerbslosigkeit und Zunahme von unsicheren Arbeitsverhältnissen dürfte ehrenamtlichem Engagement daher eher abträglich sein. Grundsätzlich bedarf es einer Klärung, was hauptamtlich und was ehrenamtlich geleistet werden muß bzw. kann. Eine solche Klärung ist vor allem angesichts der (aktuell wie wohl auch zukünftig) angespannten Lage der öffentlichen Haushalte und dem gleichzeitig zunehmenden Bedarf an sozialen Hilfen und Diensten erforderlich. Entscheidend ist, daß hierbei der komplementären Rolle von ehrenamtlicher Tätigkeit und Selbsthilfe Rechnung getragen wird.

In diesem Punkt soll hier auch eine Abgrenzung zu den im Endbericht der „Zukunftskommission der Freistaaten Bayern und Sachsen" unterbreiteten Vorschlägen einer systematischen Förderung ehrenamtlicher Arbeit vorgenommen werden. Das dort vorgeschlagene Konzept der Förderung von „Bürgerarbeit" – in Verbindung mit der Gewährung eines „Bürgergeldes" – gibt weitgehend sowohl die Idee der Freiwilligkeit als auch der Unentgeltlichkeit auf, womit zwei Wesensmerkmale ehrenamtlichen Engagements nicht mehr gegeben wären. Insgesamt zielt dieser Vorschlag eher darauf ab, einen minderentlohnten Ersatz für Erwerbsarbeit zu schaffen, gleichzeitig verbunden mit dem Ziel, den ungedeckten öffentlichen Bedarf nach mehr Infrastruktur und sozialen Diensten kostengünstig zu decken. Die Vorschläge der „Zukunftskommission" mögen für gutgebildete Ehrenamtliche attraktiv erscheinen, da sich für diese Gruppe ehrenamtliches Engagement durch den Erhalt von Bürgergeld auch monetär bezahlbar machen würde. Sofern damit jedoch bürgerschaftiches Engagement in erster Linie jenen Gruppen von Erwerbslosen ab-

[949]) Vgl. MAGS (1996).

verlangt würde, die aufgrund mangelnder Qualifikation keinen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt finden, bekäme ein solches Konzept von „Bürgerarbeit" letztlich den Charakter einer neuen Form von „Arbeitspflicht". Eine solche Form von „Bürgerarbeit" hätte mit freiwilligem sozialem Engagement und demokratischer Partizipation nichts mehr gemein.

3.5 Professionell erbrachte soziale Dienste

In bezug auf die Trägerschaft professioneller sozialer Dienste wird zwischen öffentlichen Trägern (Sozialversicherungsträger, Kommunen als örtliche Träger, Länder sowie höhere Kommunalverbände als überörtliche Träger), Wohlfahrtspflege (Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege mit ihren Suborganisationen, Vereine und Verbände, Kirchen und andere Religionsgemeinschaften, andere als freigemeinnützige Träger anerkannte Wohlfahrtsorganisationen) und privat-gewerblichen Trägern unterschieden.[950]) Die Entwicklung des bundesdeutschen Systems der sozialen Dienstleistungsproduktion ist durch einen international einmaligen „Wohlfahrtskorporatismus" gekennzeichnet[951]), wobei die Verbände der freien Wohlfahrtspflege als nachgeordnete Träger sozialer Dienste eine privilegierte Stellung einnehmen (bedingter Vorrang der freien Wohlfahrtspflege gegenüber öffentlichen Trägern nach §10 BSHG).

3.5.1 Kommunale Zuständigkeiten

Die Verpflichtung der kommunalen Selbstverwaltung zur Daseinsvorsorge ist im Grundgesetz, Artikel 28 Abs. 2, sanktioniert:

> „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln".

Dieses Postulat wird durch SGB I (insbesondere §§ 27, 28 und 29) konkretisiert und von einem Bundesverfassungsgerichtsurteil aus dem Jahr 1967[952]) bestätigt. Bundes- und landesgesetzliche Regelungen bestimmen eine allgemeine Leistungsverpflichtung und enthalten organisatorische Vorgaben, die Gewährleistung liegt aber in der Letztverantwortung der Kommunen.[953]) Dazu zählt insbesondere die Bereitstellung einer angemessenen Versorgungsinfrastruktur (§ 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I). Begründet ist die Aufgabendelegation an die Kommunen nicht zuletzt durch die bessere Gewährleistung eines bedarfsorientierten Angebots. Bundes- und landesgesetzliche Bestimmungen können dabei die Praxis der sozialen Dienste wegen der spezifischen kommunalen Bedingungen nicht einheitlich regeln, setzen aber Rahmenbedingungen.

Die Kommunen als örtliche Träger erbringen über die Pflichtaufgaben – vor allem in Rahmen der Sozialhilfe (§§ 97 und 99 BSHG) und nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz – hinaus auch freiwillige soziale Leistungen, beispielsweise Hilfen für Wohnungslose, Arbeitslose, Behinderte, z. T. offene Altenarbeit, Beratungs-, Koordinationsstellen[954]), über deren prinzipielle Wahrnehmung und inhaltliche Gestaltung die kommunalen Gremien (Parlamente, Ausschüsse) auf der Grundlage ihrer Selbstverwaltungskompetenz entscheiden. Insgesamt haben die Kommunen in bezug auf soziale Dienste eine Reihe von Funktionen:

- Planung (kommunale Daseinsvorsorge, Bauleitplanung);
- Kostenträgerschaft;
- Trägerschaft sozialer Dienste;
- Kontrolle.

In Anwendung des Subsidiaritätsprinzips soll die Erfüllung kommunaler Aufgaben in Zusammenarbeit mit anerkannten freigemeinnützigen Trägern erfolgen. Ausgehend von dem Bundesverfassungsgerichtsurteil aus dem Jahr 1967 ergibt sich die Notwendigkeit zur Schaffung eigener Angebote, d. h. eine Relativierung des Subsidiaritätsprinzips, wenn ein weltanschaulicher bzw. kultureller Bedarf besteht, der von der freien Wohlfahrtspflege nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt wird (werden kann). Wegen der unterschiedlichen Verrechtlichung und der damit gegebenen Definitionslücken in bezug auf soziale Dienstleistungen sowie der jeweiligen Finanzierungszuständigkeiten entsteht auf örtlicher Ebene erheblicher Kooperations- und Koordinationsbedarf. Hieraus ergeben sich zum einen hohe Anforderungen an die sozialpolitische Gestaltungskompetenz der Kommunen, zum anderen aber auch Gestaltungsmöglichkeiten. Unsicherheit bleibt allerdings insoweit bestehen, als es zwar einen grundsätzlichen Rechtsanspruch, nicht aber einen Anspruch auf eine bestimmte Ausführung sozialer Dienstleistungen gibt. Diese sind vielmehr von der Entscheidung des jeweiligen Trägers bzw. seinen Finanzierungsmöglichkeiten abhängig. Bei der Pflege gibt es jedoch eine rechtliche Verpflichtung zur Qualitätssicherung nach § 80 SGB XI.

Für die Finanzierung ihrer Aufgaben stehen den Kommunen unterschiedliche Quellen zur Verfügung. Die Finanzierungsbasis für ihre allgemeinen Aufgaben bilden Steuern und Zuweisungen.[955]) Soziale Dienste in kommunaler Trägerschaft sind vor diesem Hintergrund stark abhängig von konjunkturellen Zyklen und ökonomischen Krisen. Für die Finanzierung sozialer Dienste sind die Kommunen jedoch nur in begrenztem Umfang zuständig, da ihnen die Bereitstellung dieser Dienste in unterschiedlichem Maße als Pflichtaufgabe übertragen ist und sie insofern nicht generell zur Kostenübernahme verpflichtet sind.

3.5.2 Freie Wohlfahrtspflege

Die freie Wohlfahrtspflege, d. h.

> „die Gesamtheit aller sozialen Hilfen, die auf freigemeinnütziger Grundlage und in organisierter Form in der Bundesrepublik Deutschland geleistet werden".[956])

[950]) Bäcker, G et al. (1989), S. 300.
[951]) Bäcker, G. / Heinze, R. G. / Naegele, G. (1995), S. 6.
[952]) BverfGE 22, v. 18.7.1967, S. 180ff.
[953]) Bäcker, G. et al. (1998).
[954]) Bäcker, G. / Heinze, R. G. / Naegele, G. (1995), S. 67.
[955]) Bäcker, G. et al. (1998).
[956]) BAGFW (1997), S. 54.

ist auf Bundesebene in den sechs Spitzenverbänden Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Caritasverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (DPWV), Deutsches Rotes Kreuz (DRK), Diakonisches Werk und Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland organisiert, die z. T. auch eigenständige Mitgliedsorganisationen vertreten und in Landes- und Kreisverbände oder entsprechenden regionalen kirchlichen Strukturen untergliedert sind. Ohne diese verschiedenen Verbände hier detailliert zu untersuchen und gegeneinander abzugrenzen, soll jedoch die Besonderheit des Paritätischen Wohlfahrtsverbands herausgestellt werden, die darin besteht, daß er auch auf regionaler bzw. örtlicher Ebene nicht selbst als Träger sozialer Dienste auftritt, sondern ausschließlich als Dachverband selbständiger Mitgliedsorganisationen fungiert, die ihrerseits in vielen Bereichen soziale Dienstleistungen anbieten. Neben dem DPWV sind Arbeiterwohlfahrt und DRK nicht kirchlich orientiert. Unterschiede zwischen den Verbänden bestehen vor allem in weltanschaulicher, weniger dagegen in fachlicher Hinsicht.[957])

Anerkennungsprinzip der freien Wohlfahrtspflege ist die Gemeinnützigkeit, die dann gegeben ist, wenn ihre Tätigkeit entsprechend ihrer Satzung und tatsächlich auf selbstlose Förderung der Allgemeinheit auf materiellem, geistigem bzw. sittlichem Gebiet ausgerichtet ist. In bezug auf die Organisationsstruktur der freien Wohlfahrtspflege in der Bundesrepublik Deutschland wird zwischen Betriebs-, Vereins- und Verbandsaspekten unterschieden. Als soziale Dienstleistungsbetriebe erbringen die Wohlfahrtsverbände aufgrund ihrer Vorrangstellung in den alten Bundesländern etwa die Hälfte aller sozialen Dienstleistungen. Die Produktion sozialer Dienstleistungen hat den größten Anteil am Engagement der Wohlfahrtsverbände und stellt unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten einen gesamtgesellschaftlich bedeutenden Faktor dar. Die Nutzung des Dienstleistungsangebots ist nicht an eine Mitgliedschaft in dem betreffenden Wohlfahrtsverband gebunden. Soweit ihre Vereinsfunktion zum Tragen kommt, unterliegen die Wohlfahrtsverbände vereinsrechtlichen Regelungen in bezug auf Organisation und Entscheidungsfindung. Im Rahmen der persönlichen Mitgliedschaft bieten sie dabei selbstbestimmte Kommunikations- und Handlungsmöglichkeiten. Schließlich sind die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege Interessenverbände und als solche an der politischen Willensbildung beteiligt, wobei sie weltanschaulich, ethisch-moralisch und traditionell begründeten Prinzipien folgen, für die ein Selbstverständnis als Anwalt benachteiligter Bevölkerungsgruppen prägend ist.[958])

Wohlfahrtsverbände verfolgen primär den Zweck der sozialen Dienstleistungsproduktion und sind dabei dem Anspruch nach nicht an eigenen materiellen Interessen, sondern an Normen und Wertvorstellungen orientiert, die sie durch ihre Tätigkeit zur Geltung bringen wollen.[959]) An der Aufrechterhaltung des sozialen Dienstleistungssektors ist die freie Wohlfahrtspflege zu einem hohen Anteil beteiligt. Als freigemeinnützige Träger übernehmen die Wohlfahrtsverbände zu einem großen Teil soziale Aufgaben, die nicht zu den kommunalen Pflichtaufgaben zählen; Schwerpunkte ihrer Arbeit liegen in der Jugend-, Familien-, Alten- und Behindertenhilfe, hinzu kommt insbesondere die Trägerschaft von Krankenhäusern, wobei sich auf der Grundlage der Heimstatistik des BMFSFJ[960]), der Jugendhilfestatistik 1994 und der Krankenhausstatistik 1995 des Statistischen Bundesamtes[961]) folgendes Bild ergibt: in freigemeinnütziger Trägerschaft befanden sich zum jeweiligen Zeitpunkt

- 47 v. H. der Angebote im Jugendhilfebereich,
- 62 v. H. der Alten- und Behindertenheime sowie
- über 40 v. H. der Krankenhäuser.[962])

In den ostdeutschen Bundesländern sind nach der deutschen Vereinigung zahlreiche Einrichtungen, die zuvor in kommunaler Trägerschaft betrieben worden waren, von der freien Wohlfahrtspflege übernommen worden.

In Krankenhäusern sowie Einrichtungen der Jugend-, Familien-, Alten- und Behindertenhilfe, deren Träger die freie Wohlfahrtspflege war, waren am 1. Januar 1996 insgesamt 659 820 Vollzeit- und 369 470 Teilzeitkräfte beschäftigt[963]); insgesamt ist die Beschäftigtenzahl in Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege seit 1990 kontinuierlich gestiegen:[964]) von 751 126 (1990) auf 937 405 (1993) und 1 121 043 (1996).

Die Öffentlichkeit sieht die Hauptverantwortung der freien Wohlfahrtspflege dort, wo es primär um personenbezogene soziale Dienstleistungen geht (Pflege, Betreuung Bedürftiger). Dies entspricht dem tatsächlichen Bedeutungszuwachs der Verbände auf diesem Gebiet.[965]) Die Vorzüge der freien Wohlfahrtspflege liegen nach ihren Selbstverständnis, das sich auch in sozialwissenschaftlichen Studien widerspiegelt, in

- ihrer Nähe zu sozialen Problem- und Bedarfslagen,
- der Mobilisierung ehrenamtlicher Kräfte sowie
- der Kompensation von Markt-, aber auch Staatsversagen.[966])

Aus ihrer im Subsidiaritätsprinzip verankerten rechtlichen Sonderstellung und ihrer Abhängigkeit von öffentlichen Zuwendungen ergibt sich für die Wohlfahrtsverbände die Notwendigkeit, sich gegenüber Staat, Öffentlichkeit und ihren Nutzern kontinuierlich zu legitimieren.[967]) Unabhängig davon stehen sie auch unter einem Legitimations- und Modernisierungsdruck, indem ihnen im Kontext der Ökonomisierung sozialer Dienstleistungen vorgehalten wird, daß der Anspruch der Gemeinnützigkeit ineffiziente Leistungsstrukturen verdeckt. Überdies sind wegen der korporatistischen Strukturen und kommunalen Förderung in der Vergangenheit Zweifel an der Un-

[957]) Papst, St. (1996), S. 119ff.
[958]) Ebd., S. 18.
[959]) Ebd., S. 51.
[960]) BMFSFJ (1995).
[961]) BAGFW (1997).
[962]) Ebd., S. 8.
[963]) Ebd., S. 30ff.
[964]) BAGFW (1997), S. 11.
[965]) Bäcker, G. / Heinze, R. G. / Naegele, G. (1995), S. 70.
[966]) Ebd., S. 75f.
[967]) Papst, St. (1996), S. 52.

abhängigkeit der Wohlfahrtspflege aufgekommen. Als weitere Kritikpunkte gegenüber der freien Wohlfahrtspflege werden ihre quasi-monopolistische Stellung in bezug auf die Sicherstellung sozialer Versorgung (gemeinsam mit den öffentlichen Trägern), die ihrem Selbstverständnis als freie Träger widerspricht, sowie ihre zunehmende Angleichung in Organisation und Handeln an die öffentlichen Träger angeführt. In Frage gestellt worden sind die Wohlfahrtsverbände in ihrem Monopol u. a. durch Selbsthilfegruppen und selbstorganisierte Initiativen sowie von Vertretern einer Marktöffnung.[968]) Auch wird häufig die Auffassung vertreten, daß die freie Wohlfahrtspflege durch Regelhaftigkeit, Hierarchie, langfristige Planung und Kontrolle bürokratisiert worden sei. Mit wachsender Bedeutung privat-gewerblicher Träger sozialer Dienste nimmt der Legitimationsdruck auf die freie Wohlfahrtspflege nicht zuletzt auch wegen ihrer steuerlichen Vorteile zu. Ebenfalls sind die Wohlfahrtsverbände im Zuge der europäischen Integration zunehmend gezwungen, sich als Dienstleistungsunternehmen marktwirtschaftlichen Regelungen zu unterwerfen, zumal insbesondere das Gemeinnützigkeitsrecht, auf das sich ihre Tätigkeit stützt, auf europäischer Ebene in Frage gestellt wird.[969])

In diesem Zusammenhang wird auch der Anspruch einer sozialanwaltschaftlichen Funktion der freien Wohlfahrtspflege diskutiert, der keineswegs uneingeschränkte Gültigkeit besitzt: so kann für das Handeln der Verbände neben dieser ethisch-weltanschaulichen eine zweckrationale und eine fachliche Ausrichtung festgestellt werden, wobei die fachliche Dimension eher für die Mitarbeiterschaft, die Wertedimension eher für die Mitgliederschaft und Funktionsträger bestimmend ist.[970]) Insgesamt ergibt sich aus diesen unterschiedlichen Handlungsorientierungen – zumindest latent – ein Widerspruch zwischen der Wahrnehmung von Verbandsinteressen und der Sozialanwaltschaft, die insbesondere durch zweckrationales Handeln eingegrenzt wird. Hierzu zählt z. B. die Tendenz, um der eigenen Handlungsfähigkeit willen ein weitestgehend konfliktfreies Verhältnis zum Staat zu pflegen. Mittlerweile jedoch erfährt die sozialanwaltschaftliche Funktion wieder eine gewisse Stärkung im Sinne einer neuen Profilierung der Wohlfahrtspflege unter marktwirtschaftlichen Bedingungen.[971])

Freigemeinnützige Träger verfügen über eine breitere Finanzierungsbasis als die öffentlichen Träger, weil hier sowohl Leistungsentgelte, Zuwendungen und Eigenmittel zugrunde liegen. Es überwiegt aber bei ihnen deutlich der Finanzierungsanteil aus der Sozialversicherung und den öffentlichen Haushalten. Die Wohlfahrtsverbände werden vor allem in den Bereichen tätig, die finanziell gesichert sind, und verstärken dadurch ihre Abhängigkeit von den mittelgebenden Instanzen. Dies führt auch zu einer Selektion der Nutzergruppen und Bedarfslagen.[972])

[968]) Olk, Th. (1995), S. 109.
[969]) Ebd., S. 110.
[970]) Papst, St. (1996), S. 52f.
[971]) Olk, Th. (1995), S. 115f.
[972]) Bäcker, G. / Heinze, R. G. / Naegele, G. (1995), S. 203.

3.5.3 Privat-gewerbliche Träger

Gesetzliche Anreize (z. B. SGB XI, SGB V), Entwicklung der privaten Kaufkraft und Mängel im bisherigen Versorgungsangebot haben eine zunehmende Privatisierung sozialer Dienstleistungsangebote bewirkt. Im Rahmen einer im Frühjahr 1994 in sechs Modellregionen in Nordrhein-Westfalen durchgeführten schriftlichen Befragung ambulanter Pflegedienste[973]) wurde eine sprunghafte Zunahme solcher Dienste in privat-gewerblicher Trägerschaft bereits ab 1990 festgestellt. Viele privat-gewerbliche soziale Dienste sind als Folge der Pflegeversicherung im Bereich der Altenarbeit entstanden. Gleichzeitig sind sie aber auch etwa in der Kinderbetreuung durch Tagesmütter, in der Schulaufgabenhilfe und dergleichen zu finden.[974]) Sie finanzieren sich über kostendeckende Preise für ihre Dienstleistungen und werden entweder privat bezahlt oder von den Sozialversicherungsträgern bzw. öffentlichen Haushalten, mit denen eine entsprechende vertragliche Regelung besteht, vergütet (Sachleistungsprinzip). Auch mangelt es derzeit in bezug auf diese Trägergruppe noch an differenzierten Organisations- und Leistungsstatistiken. Aus den bisher vorhandenen Kenntnissen ist aber zu schließen, daß sie sich nicht vorrangig durch Selbstzahler finanzieren. Die erwähnte Studie ergab insofern einen Vorteil für die freigemeinnützigen Träger, daß sie nicht ausschließlich Leistungen examinierter Fachkräfte mit den Kassen abrechnen mußten. Daraus erwuchs ein Wettbewerbsvorteil gegenüber den gewerblichen Diensteanbietern.[975]) Inzwischen hat eine stärkere Angleichung der Finanzierungsstrukturen von privat-gewerblichen und freigemeinnützigen Trägern sozialer Dienste stattgefunden. Hierbei kommt es allerdings dadurch, daß die Pflegesatzverhandlungen zwischen Pflegekassen und Trägern von Pflegediensten auf Einheitspreise angelegt sind, zu einer Relativierung des Wettbewerbsprinzips.

Privat-gewerbliche Träger wurden in ihrer Verantwortung für soziale Dienstleistungen in der Bevölkerung zunächst nicht in gleichem Maße wahrgenommen wie freigemeinnützige. Mittlerweile hat sich aber in bezug auf ihre Kunden eine Verschiebung von den Angehörigen höherer Einkommensschichten zu einer breiteren Verteilung ergeben, so daß sie heute zu den Standardversorgern zu rechnen sind. Sie werden den öffentlichen bzw. freigemeinnützigen dabei oft wegen deren Defiziten vorgezogen. Dies betrifft nicht zuletzt Versorgungslücken, die von öffentlichen und freigemeinnützigen Trägern nicht geschlossen werden, aber auch generelle Kapazitätsprobleme. Vor allem die Nutzer- bzw. Kundenorientierung scheint bei privat-gewerblichen Trägern gegenwärtig noch größer zu sein: d. h. ein schnelleres Reagieren auf Bedarfs- und Erwartungsänderungen und weniger Bürokratie. Als Beispiele werden die Versorgung am Abend und in der Nacht sowie an Wochenenden genannt.

[973]) MAGS (1995), S. 39.
[974]) Bäcker, G. / Heinze, R. G. / Naegele, G. (1995), S. 77.
[975]) MAGS (1995), S. 62.

4 Finanzierung der sozialen Dienste

4.1 Abhängigkeit von der Struktur der Erbringung der Dienstleistungen – verschiedene Finanzierungswege

Will man ein Bild von den verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten zeichnen, so empfiehlt es sich, von einem weiten Begriff der sozialen Dienste auszugehen, wie er etwa von D. Schäfer (1981) verwendet wird. Engt man den Begriff dagegen auf solche Dienste ein, deren Finanzierung nicht auf der Grundlage und im Rahmen eines Versicherungssystems erfolgt, so würde mit der Begriffsbildung eine Verengung auf Dienste entsprechend ihrer Finanzierung vorgenommen. Eine solche Verengung verbietet sich schon deshalb, weil im Laufe der Geschichte einzelne soziale Dienstleistungen, die zunächst aus Steuermitteln finanziert wurden, zum Gegenstand einer Finanzierung durch ein Versicherungssystem geworden sind; die Pflege ist das – bislang – letzte Beispiel für diese Entwicklung.

Die Vorhaltung und Erbringung von sozialen Diensten ist ein komplexer Vorgang, bei dem die Frage der Finanzierung in verschiedenen Stufen auftaucht. Zunächst geht es darum, die notwendigen Dienste einzurichten und vorzuhalten. Dies erfordert den Einsatz von Investitionskosten, die vom jeweiligen Träger der Dienste (Kommunen, freigemeinnützige Einrichtungen, privat-gewerbliche Träger) aufgebracht werden können, aber auch durch staatliche Mittel subventioniert sein können. In der nächsten Stufe geht es um die Erbringung der sozialen Dienste zugunsten des Hilfebedürftigen. Auch hier stellt sich die Frage, wer die Kosten für die konkrete Leistung aufbringt. Sie können von der die Leistung erbringenden Institution (etwa der Kommune) getragen werden; es ist aber auch möglich, daß der Leistungsempfänger dafür zu zahlen hat, oder eine dritte Stelle, etwa eine Sozialversicherung oder eine übergeordnete staatliche Körperschaft, die die Kosten ganz oder teilweise übernimmt (etwa die Sozialversicherung).

Das Entgelt für die Inanspruchnahme sozialer Dienste kann in unterschiedlicher Weise bestimmt werden. Es kann verwaltungsmäßig festgesetzt werden oder sich im Wettbewerb verschiedener Anbieter als Marktpreis herausbilden. Insbesondere dann, wenn sich ein Markt entwickeln soll, ist die Frage des Einsatzes von staatlichen Investitionskosten, die einen Wettbewerb nicht verfälschen sollten, von zentraler Bedeutung, neben der Frage nach der Gewährleistung einer ausreichenden Qualität der Leistungen, die in jedem Falle in der staatlichen Verantwortung bleibt. Ein Marktpreis bedeutet keineswegs automatisch, daß jeder Hilfebedürftige diesen Preis auch zu zahlen hat; denn es ist möglich, daß Hilfebedürftige nach Maßgabe ihrer Einkommenssituation Zuschüsse erhalten.

4.2 Die gegenwärtige Finanzierung sozialer Dienste

Das gegenwärtige System der Finanzierung sozialer Dienste wird durch eine Mischung verschiedener Finanzierungswege bei gleichzeitigem Nebeneinander von unterschiedlichen Institutionen, die soziale Dienste erbringen, gekennzeichnet. Dieses Mischsystem bringt ein erhebliches Maß an Intransparenz mit sich. Dies bedeutet, daß es im Rahmen dieses Berichts nicht möglich ist, ein umfassendes Bild zu zeichnen. Vielmehr sollen nur einige Punkte herausgegriffen werden, die für das gegenwärtige Finanzierungssystem kennzeichnend sind. Dabei erfolgt eine Beschränkung auf die Kommunen als gegenwärtige Träger sozialer Dienste. Die finanzielle Situation der freigemeinnützigen Institutionen, die ebenfalls eine wichtige Trägerfunktion erfüllen, entwickelt sich, bedingt durch das Subsidiaritätsprinzip und die zurückgehenden Einnahmen dieser Einrichtungen, weitgehend parallel zu der Situation der Kommunen. Kennzeichnend dafür sind Presseberichte über die Entlassung von Mitarbeitern in karitativen Institutionen. Gleiches gilt im Prinzip auch für private Träger, wobei sich die bedeutsamste private Trägerschaft, nämlich die im Bereich der Altenpflege, inzwischen einer anderen Situation gegenübersieht, da Pflege zu einem großen Teil durch die Pflegeversicherung finanziert wird.

Auch wenn im Laufe der Geschichte immer weitere Dienstleistungen aus dem Bereich der steuerfinanzierten Grundversorgung ausgegliedert und zum Gegenstand von Sozialversicherungssystemen gemacht worden sind, so ist doch ein Grundbestand an sozialen Dienstleistungen verblieben, die zur Zeit von den Kommunen im Rahmen ihrer sozialstaatlichen Verpflichtung zur Daseinsvorsorge vorzuhalten und aus Steuermitteln zu finanzieren sind.

Die Finanzlage der Kommunen hat sich in den letzten Jahrzehnten ebenso wie die des Bundes und der Länder ständig verschlechtert. Gleichzeitig hat in den letzten Jahren eine Umschichtung der Steuereinnahmen stattgefunden; der Anteil des Bundes ist von 1992 bis 1997 von 51 v. H. auf knapp 44 v. H. gesunken, während der Anteil der Länder von 36 v. H. auf 44 v. H. gestiegen ist, ohne daß dies im Verhältnis der Länder zu den Kommunen zu einem Anstieg der kommunalen Zuweisung geführt hätte. Die schlechte Finanzlage der Kommunen liegt zum einen an einer Stagnation der Einkünfte (Steuern, Zuweisungen, Beiträge und Abgaben etc.), zum anderen sind aber auch die Ausgaben gestiegen.

Der Anstieg der Ausgaben der Gemeinden ist vor allem auf die Ausweitung der Sozialhilfeleistungen zurückzuführen. Dieser Anstieg ist, soweit es die Hilfe zum Lebensunterhalt anbelangt, welche von den Gesamtausgaben der Sozialhilfe im Jahr (1996) ca. 36 v. H. (gegenüber ca. 61 v. H. für die Hilfe in besonderen Lebenslagen) ausmacht, vor allem durch die Arbeitslosigkeit und Änderungen in den primären Sozialleistungssystemen bedingt. Eine gewisse Entlastung ist allerdings bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen (Hilfe zur Pflege) durch die Einführung der Pflegeversicherung eingetreten.

Grundlage für das kommunale Finanzierungssystem ist die Verfassung. Das Grundgesetz, insbesondere die Selbstverwaltungsgarantie (Artikel 28 GG) und das Finanzverfassungsrecht (Artikel 106 GG) gewährleisten das Recht der Gemeinden, „alle Angele-

genheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln" (Artikel 28 Abs. 2 GG). Den Gemeinden stehen besonders zugewiesene Steuern und Steueranteile zu (Artikel 106 Abs. 5 und 6 GG), die etwa ⅓ der kommunalen Einnahmen ausmachen; hinzu treten die kommunalen Gebühren und Beiträge (ebenfalls ca. ⅓). Der Rest wird im wesentlichen durch einen landesinternen kommunalen Finanzausgleich gedeckt, der gemäß Artikel 106 Abs. 7 GG zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder gehört, dem damit eine zentrale Bedeutung für die Finanzausstattung der Gemeinden zukommt (Scholz, R.). Trotz der verfassungsrechtlichen Gewährleistung zugunsten der Gemeinden ist nicht sichergestellt, daß ihnen die Mittel zur Verfügung stehen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendig sind. Insbesondere kann die Erhöhung der kommunalen Steuern und Abgaben nur in beschränktem Umfang dafür eingesetzt werden, einen Rückgang bei den anderen Finanzquellen zu kompensieren.

In dieser Situation findet innerhalb der Sozialhilfeaufwendungen ein Funktionswandel statt, indem der Anteil der Ausgaben für Dauerleistungen mit Einkommensfunktion überproportional steigt und der für sonstige Aufgaben zur Verfügung stehende Teil, insbesondere für die Einrichtung und den Unterhalt von sozialen Diensten, entsprechend schrumpft. Diese Entwicklung wird ermöglicht dadurch, daß der Verpflichtung der Kommunen zur Einrichtung und Unterhaltung von sozialen Diensten keine individuellen Ansprüche des einzelnen hinsichtlich des Umfangs und der Qualität dieser Dienste gegenüberstehen, während die Ansprüche auf Geldleistungen voll durchsetzbar sind. Soweit den Kommunen nicht ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, wird sich dies dann wie immer zunächst auf die sozialen Dienste auswirken.

4.3 Entwicklungstendenzen

Bei den Überlegungen, welche finanziellen Mittel für soziale Dienste in der Zukunft notwendig sein werden und wie diese Mittel aufgebracht werden sollten, ist von folgenden Ausgangsfaktoren auszugehen. Der Bedarf an sozialen Diensten sowohl im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit als auch der Altenhilfe wird steigen. Die Gründe dafür sind im einzelnen oben in Kapitel 4 dargelegt worden. Gleichzeitig bewirkt das Fehlen eines Rechtsanspruchs und einer inhaltlichen Konkretisierung durch den Gesetzgeber, welche sozialen Dienste konkret zu erbringen sind, daß beim Fortbestehen der bisherigen finanziellen Schwierigkeiten der Kommunen keine Ausweitung, sondern eher eine Einschränkung der sozialen Dienste zu erwarten ist.

Was die Finanzierung von sozialen Diensten in der Zukunft anbelangt, so sind zwei verschiedene Prinzipien denkbar. Zum einen die Steuerfinanzierung und zum anderen das Äquivalenzprinzip, wonach die in Anspruch genommenen Dienste durch den Nachfrager selbst oder einen dritten Finanzierungsträger bezahlt werden. Die Kommission hat sich nicht festgelegt und will auch keine Empfehlung aussprechen, sondern nur grundsätzlich Optionen aufzeigen.

4.3.1 Möglichkeit und Grenzen einer Steuerfinanzierung

Die Finanzierung gemäß dem Leistungsfähigkeitsprinzip ist bei den Befürwortern von mehr sozialen Diensten traditionell populär. In der Literatur findet man immer wieder Stimmen, die die Finanzierung sozialer Dienste durch ein bundesstaatliches Leistungsgesetz regeln wollen. Das würde bedeuten, daß der Staat in einem Gesetz festlegt, welche Leistungen zu erbringen sind und auf der anderen Seite der Staat gleichzeitig die Finanzierung der Leistung aus allgemeinen Steuermitteln übernimmt. Zwei Überlegungen sprechen gegen diese Finanzierungs- und Leistungsform:

- Zum einen ist es nicht unmittelbar einsichtig, warum soziale Dienste im Gegensatz zu anderen Dienstleistungen stärker staatlich reglementiert und vom Staat selbst erbracht werden sollen, und
- zum zweiten sprechen sowohl historische wie nationale Erfahrungen dafür, daß die Bürgerinnen und Bürger sich auf staatliche Leistungen zwar dem Grunde nach, jedoch nicht in bezug auf Konstanz und Niveau der Leistungen verlassen können.

Da das Risiko fast aller sozialen Dienste jedoch absehbar ist und Menschen es vorziehen, bei der Zukunftsvorsorge zu wissen, welche Leistungen sie erwarten könnten, spricht zunächst einmal nichts für die staatliche Zuteilung der sozialen Dienste durch ein Leistungsgesetz. Die Umverteilung zugunsten Einkommensschwacher kann mit anderen Mitteln ebenfalls erreicht werden.

4.3.2 Möglichkeit und Grenzen einer Äquivalenz-Finanzierung

Da viele Menschen nicht gewillt oder in der Lage sein werden, die u. U. sehr kostspieligen Dienste aus ihrem Einkommen oder Vermögen zu zahlen oder entsprechende private Vorsorgeversicherungen abzuschließen, ist es auch für den Bereich der sozialen Dienste sinnvoll, wenn der Staat eine entsprechende Vorsorgepflicht erläßt. Dies gilt insbesondere für die Finanzierung von Betreuungsdiensten für kleine Kinder, da in diesem Falle für die meisten Menschen der Bedarf nach nur kurzer Beitragszahlung anfallen wird (wenn Kinder geboren werden) und die Rückzahlung erst sehr viel später erfolgen wird.

Eine Vorsorgepflicht kann verschieden ausgestaltet werden; zum einen kann der Staat eine einheitliche Sozialversicherung schaffen, in der jeder versichert ist; zum anderen kann der Gesetzgeber es bei einer Versicherungspflicht belassen und jedem einzelnen überlassen, ob er bei einer privaten Versicherungsgesellschaft oder einer Non-profit-Versicherung Versicherungsschutz erwerben will. Ob die eine oder andere Organisationsform vorzuziehen ist, hängt im wesentlichen davon ab, ob bei der Ausgestaltung des Versicherungsschutzes Innovationen zu erwarten sind oder ob die Leistungen derart klar bemessen sind, daß Konkurrenz nicht notwendig ist, weil dadurch nur unnötige Transaktionskosten anfallen würden. Wenn Innovationen zu erwarten sind, ist eine

Versicherungspflicht, die bei verschiedenen Versicherungsgesellschaften erfüllt werden kann, einer staatlichen Einheitsversicherung vorzuziehen. Beim Angebot sozialer Dienste ist durch Wettbewerb eine Fülle von Innovationen zu erwarten. Dies heißt jedoch nicht unmittelbar, daß eine Vielzahl von Versicherungsgesellschaften zur Finanzierung notwendig wäre, wenn nämlich Finanzierung und Angebot getrennt werden können und für die Finanzierung keine Innovationen voraussehbar sind.

Bei einer Sozialversicherungs-Lösung wäre das notwendige Ausmaß an Umverteilung relativ einfach zu erreichen, indem ein einkommensproportionaler Beitrag erhoben werden würde. Dieser sollte alle Einkommensarten erfassen, freilich bei einer Beitragsbemessungsgrenze enden. Durch dieses System wäre ein gewisses Äquivalenzverhältnis zwischen Beiträgen und Leistungen erreicht. Dadurch würden niedrigere Einkommensschichten nicht höher belastet als höhere Einkommen, nur höchste Einkommen hätten eine unterproportionale Belastung.

Als Alternative zu einer klassischen Sozialversicherung wäre an das in der Schweiz eingeführte System zur Absicherung des Krankheitsrisikos zu denken: jeder Bürger muß einen Kopfbeitrag zahlen, der jedoch von einer Ausgleichskasse „subventioniert" wird. Wer nicht leistungsfähig ist, z. B. die meisten Kinder (mit Ausnahme von reichen Erben), würde keinen oder nur einen symbolischen Beitrag zahlen. Mit steigendem Einkommen würde der Subventionsbetrag zurückgehen. Bei einem solchen System könnte man auf eine zentrale Sozialversicherung verzichten und lediglich eine Versicherungspflicht statuieren, der jeder einzelne durch Abschluß einer entsprechenden Versicherung bei einem gewerblichen oder nichtgewerblichen Anbieter nachkommen müßte. Für diese Anbieter müßte zudem ein Kontrahierungszwang gelten, um jeder Person zu garantieren, daß sie eine Versicherung findet. Der Kontrahierungszwang würde sich auf ein vom Gesetzgeber zu finanzierendes Standardpaket an Leistungen beziehen. Die Versicherungen würden mit Hilfe ihrer Service-Leistungen miteinander konkurrieren können.

Um eine größere Unabhängigkeit langfristiger Vorsorgearrangements und sozialpolitischer Umverteilung von politischen Mehrheiten und gegenüber dem Finanzminister zu erreichen, wurden in Deutschland (und anderswo) die sogenannten Parafisken geschaffen. Diese sind halbstaatliche Institutionen, die sich selbst verwalten und ein höheres Maß an Verläßlichkeit ihrer Beitrags- und Leistungsstrukturen erreichen können, als der Staat mit seiner eigenen Verwaltung selbst. Auch für die verteilungspolitische Komponente einer Sozialversicherung zur Finanzierung sozialer Dienste wäre eine entsprechende halbstaatliche (parafiskalische) Ausgleichskasse einer direkten Subventionierung durch den Staat vorzuziehen.

Traditionell werden verteilungspolitische Gründe gegen eine Beitragsfinanzierung von „sozialem Ausgleich" (Umverteilung) vorgebracht. Da Beiträge nicht progressiv ausgestaltet werden sollten (wegen des Äquivalenzprinzips) und zudem in Deutschland nicht alle Bevölkerungsgruppen mit ihrem gesamten Einkommen von den bestehenden Parafisken erfaßt werden, tragen viele Einkommen nicht zur Finanzierung von Umverteilung bei. Diese verteilungspolitischen Bedenken sind im Grundsatz richtig. Sie müssen jedoch gegen den „Wert von Verläßlichkeit", den Parafisken im Vergleich zu einer Steuerfinanzierung bieten, abgewogen werden. Außerdem ist es kein Naturgesetz, daß nur sozialversicherungspflichtig abhängig Beschäftigte auf Basis ihres so erzielten Erwerbseinkommens Mitglied eines Parafiskus werden können. Es ist auch möglich, alle Bürgerinnen und Bürger zu Pflichtmitgliedern einer „Ausgleichskasse" zu machen und alle Einkommen der Beitragspflicht zu unterwerfen. Dadurch werden die verteilungspolitischen Bedenken abgemildert.

Werden soziale Dienste nicht vom Staat selbst sondern von freien privaten und nichtgewerblichen Anbietern erbracht, um zum einen die kommunalen Kassen zu entlasten und zum anderen Innovationsvorteile auszunutzen, so bedeutet das nicht, daß der Staat seine Verantwortung für die Daseinsvorsorge aufgibt. Vielmehr müßte der Staat durch präzise Qualitätskontrollen garantieren, daß die sensitiven sozialen Dienste jederzeit mit einer hohen Qualität erbracht werden. Diese Qualitätskontrolle tritt neben die Aufgabe der Planung.

5 Rolle der Kommunen

Die „Krise des Sozialstaats", von der häufig die Rede ist, hat nicht zuletzt auch Auswirkungen auf die sozialen Dienste, deren Finanzierung im Rahmen der kommunalen Sozialetats zunehmend schwerer zu realisieren ist. Gleichzeitig hat nicht nur eine fachliche Weiterentwicklung im Bereich der sozialen Arbeit stattgefunden. Es wachsen gleichzeitig mit dem demographischen Wandel und den weitreichenden sozio-kulturellen Veränderungen sowie der daraus resultierenden Differenzierung von Bedarfslagen auch die fachlichen Anforderungen an die sozialen Dienste. In diesem Zusammenhang ist es zu einer grundsätzlichen Debatte über die Interpretation des Subsidiaritätsprinzips sowie über den Stellenwert und den notwendigen Umfang staatlicher Sozialleistungen[976]) gekommen. Wesentliche Impulse zu dieser Auseinandersetzung wurden von Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen gesetzt, unter denen soziale Dienste in den Gemeinden angeboten werden.

Dieser doppelte ökonomische und fachliche Druck stellt den Hintergrund dar, vor dem notwendige kommunale Verwaltungsreformen stattfinden. Dabei geht es im wesentlichen um die Einführung „neuer Steuerungskonzepte". Der sich damit insgesamt abzeichnende Paradigmenwechsel ist für die Zukunft örtlicher Sozialdienste und -einrichtungen ebenso wie für die Gestaltungsmöglichkeiten von Kommunalpolitik (speziell der kommunalen Sozialpolitik) und -verwaltung von fundamentaler Bedeutung: Häufig kann eine einseitige Gewichtung zugunsten ökono-

---

976) André, G. (1994), S. 151 ff.

mischer Erfordernisse festgestellt werden, die zu der gesellschaftspolitisch-gestaltenden Funktion kommunaler Sozialpolitik in Konflikt gerät, so daß eine notwendige inhaltliche Neuorientierung ihrer Aufgaben kaum erfolgen kann. Hat Konsolidierung aber den Vorrang vor Innovation, wird auch die Qualitätsorientierung des Verwaltungshandelns in Frage gestellt. Verwaltungsmanagement und Aufgabenreduzierung des Staates sind aber nicht an sich Modernisierungsziele der öffentlichen Verwaltung, sondern Instrumente, um Daseinsvorsorge im Kontext veränderter Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt zu gewährleisten:

> „Leitbild ist der demokratische Sozialstaat, der Wirtschaftlichkeitsorientierung nicht scheut, die Nutzung marktwirtschaftlicher Instrumente bejaht, aber den unternehmerischen Staat als ‚Sozialstaat' begreift und in diesem Sinne auch die öffentliche Verwaltung als qualitativ-sozialstaatlich gebunden betrachtet." [977])

Um diese „verfassungsrechtliche Prägekraft des sozialen Rechtsstaates" durch den Einsatz neuer Steuerungskonzepte nicht zu relativieren, gibt es Forderungen nach einer Verknüpfung von Verwaltungsmodernisierung und rechtlich-normativer Verwaltungsreform, da sonst eine Dominanz leistungs- und wirtschaftlichkeitsbezogener und insofern technokratischer Verwaltungsaktivitäten befürchtet wird: Sind Kommunen „als eine sozial- und rechtsstaatlich ausgerichtete demokratische Organisation des Bürgerwillens auf überschaubarer Fläche" zu verstehen, bedeutet die Definition von Aufgaben, die in einer Kommune – in welcher Trägerschaft (freigemeinnützig, öffentlich oder privat-gewerblich) auch immer – erfüllt werden sollen, eine andere Problemstellung als die Wahrung des Prinzips der Wirtschaftlichkeit bei ihrer Erledigung. Verwaltungsmodernisierung steht daher in einem engen Zusammenhang mit den zukünftigen Entscheidungen im Rahmen der politischen Willensbildung. Basis bleibt weiterhin der verfassungsrechtlich verankerte Auftrag der öffentlichen Verwaltung, z. B. der Daseinsvorsorge und die Orientierung an den geltenden Prinzipien der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Einsichtigkeit und Gemeinwohlverpflichtung.[978])

Im Zusammenhang mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle stellen sich also Fragen nach der politischen Steuerung und der Legitimation staatlicher Sozialpolitik: Modernisierungserfordernisse der kommunalen Verwaltungen ergeben sich nicht in erster Linie aus haushaltspolitischen Engpässen, sondern als Voraussetzung neuer kommunalpolitischer Gestaltungsmöglichkeiten.[979]) Dies bedeutet, daß wirtschaftliche Aspekte in den Kontext qualitativer Anforderungen im Sinne von Wirksamkeit, Rechtmäßigkeit und Bürgernähe gestellt werden müssen. Voraussetzung dafür ist eine fundierte Problem- und Ursachenanalyse, die sowohl in bezug auf konkrete Finanzierungsschwierigkeiten wie auf die inhaltliche Neugestaltung der Aufgabenfelder[980]) stattfindet.

[977]) Pitschas, R. (1996), S. 113f.
[978]) Ebd., S. 113ff.
[979]) Wohlfahrt, N. (1996), S. 91.
[980]) Grunow, D. (1996), S. 34ff.

5.1 Neue Steuerungsmodelle in den Kommunen

Die Reform der Sozialverwaltung in den 70er Jahren zielte darauf, von einer hauptsächlich bürokratisch geprägten Aufgabenerledigung zu einem situations- und bedarfsbezogenen Verständnis sozialer Arbeit zu gelangen. Hierbei ging es darum, durch größere Professionalität die Diskrepanz zwischen fachlich notwendigem Handeln und Vewaltungszwängen zu überwinden,[981]) wobei das vorherrschende Ordnungs- und Fürsorgeprinzip der öffentlichen Verwaltung von dem Gedanken der Bürgernähe abgelöst werden sollte. Bei den Modernisierungsprozessen der 90er Jahre steht die betriebswirtschaftliche Orientierung im Vordergrund. Vor allem zwei Ursachen können dafür angeführt werden:[982])

- finanzielle Beschränkungen zwingen zu größerer Effektivität;
- vor dem Hintergrund zunehmender Unzufriedenheit mit ihren Arbeitsergebnissen müssen die Leistungen der Verwaltung überprüft werden.

Steuerungsdefizite bestehen hierzulande in der öffentlichen Verwaltung insofern, als Verwaltungsmanagement im Vergleich zur Steuerung durch Rechtsnormen und -vorschriften kaum ausgeprägt ist.[983]) Das Grundgesetz postuliert eine „vollziehende Gewalt", die u. a. der kommunalen Verwaltung zukommt und im Zuge der Verwaltungsmodernisierung mehr und mehr durch selbstgesteuerte Verwaltungsfunktionen ergänzt werden soll, um zu der geforderten „Verschlankung des Staates" beizutragen. Ziel ist wirtschaftliches Handeln von Staat und Verwaltung, was durch Verwaltungsmanagement und durch dezentrale Ressourcenverantwortung erreicht werden soll; Selbststeuerung gilt dabei als „künftige Rationalität des modernen Rechtsstaates". Verbunden mit dieser Entwicklung ist die Einführung eines leistungsorientierten Personalmanagements incl. Personalentwicklung sowie einer Modernisierung des Rechnungswesens anzustreben. Dies ist erforderlich, da diese Instrumente bei der herkömmlichen Verfahrensweise für die Steuerung notwendiger Informationen über den Mitteleinsatz nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen.[984]) Betroffen vom Einsatz neuer Steuerungskonzepte sind die kommunalen Dienstleistungen insgesamt und damit auch die kommunalen Sozialdienste. Darüber hinaus werden aber auch soziale Dienste in anderer Trägerschaft von diesen Veränderungen berührt.

Im Ansatz läßt sich dieses Modernisierungsprojekt mit der Perspektive verbinden, durch Einsatz neuer Steuerungskonzepte in den Gemeinden zugleich mit der Entwicklung zeitgemäßer (sozial-)politischer Gestaltungsmöglichkeiten Lösungen für die kommunale Finanznot zu finden. Dies bedeutet eine Neubestimmung von Aufgaben, Zielen und Instrumenten in organisatorischer, politischer und inhaltlich-fachlicher Hinsicht: Indem erfolgreiche Managementkonzepte und -methoden in der öffentlichen Verwaltung An-

[981]) Flösser, G. (1996), S. 22.
[982]) Merchel, J. / Schrapper, Ch. (1996), S. 7f.
[983]) Laux, E. (1996), S. 131f.
[984]) Pitschas, R. (1996), S. 107f.

wendung finden, soll ein angemessenes Verhältnis von Kosten und Nutzen bzw. Aufwand und Effekt ebenso zu gewährleisten sein wie Leistungsqualität und Qualitätssicherung. Instrumente, mit deren Hilfe dieser Anspruch realisiert werden soll, sind vor allem

- Kostenstellenrechnung,
- Budgetierung, d. h. Zuweisung von Finanzmitteln zur eigenverantwortlichen Verwendung,
- Dezentralisierung von Verantwortungsstrukturen und Aufgabenwahrnehmung,
- Beschreibung von Verwaltungsleistungen als Produkte,
- Controlling.

Waren diese Maßnahmen zunächst auf die verwaltungsinterne Reorganisation gerichtet, wurden sie in Form des Kontraktmanagements auch auf die Zusammenarbeit mit anderen Trägern sozialer Dienste ausgeweitet. Hierbei treten pauschale Budgetzuweisungen auf der Grundlage von Leistungsvereinbarungen an die Stelle bislang freiwilliger Leistungen der Kommunen. Dies kann die Gelegenheit zu Mittelkürzungen bieten. Neben der Verantwortung für die Prioritäten in ihrer Aufgabenwahrnehmung sowie größere Planungssicherheit aufgrund der Laufzeit der Kontrakte haben die jeweiligen Träger den weiteren Vorteil, die vorhandenen Mittel eigenständig und flexibel einsetzen zu können. Sie können über Gewinne, die ggf. erwirtschaftet werden, ebenso verfügen wie sie entstehende Verluste selbst zu tragen haben. Damit ist zweifellos für die Träger ein Leistungsanreiz verbunden. Inwieweit bei einer solchen Stärkung der Eigenverantwortung der Träger entsprechende Einfluß- und Steuerungsmöglichkeiten auf seiten der kommunalen Verwaltung erhalten bleiben,[985]) hängt von der Gestaltung der vertraglichen Regelungen ab.

Die Umsetzung des namentlich von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGST) empfohlenen Modernisierungskonzepts in den Kommunen stößt allerdings auch auf Vorbehalte. Kritisiert wird eine einseitige betriebswirtschaftliche Akzentuierung. Da eine solche Verengung sich konzeptionell nicht eindeutig begründen läßt, wird vermutet, daß die Kommunen das Projekt primär unter dem Aspekt der Haushaltskonsolidierung betreiben.[986]) Hier wird deutlich, wie wichtig eine klare Definition und die Schaffung rechtlicher Grundlagen für den Einsatz sozialer Dienste sind. Nur im Rahmen eindeutiger Zielvorgaben können Wettbewerb und betriebswirtschaftliche Effizienz sinnvolle Steuerungsinstrumente sein. Wettbewerbliche und betriebswirtschaftliche Effizienz müssen, um sinnvolle Steuerungsinstrumente zu sein, eindeutige Zielvorgaben erhalten. Vom Gesetzgeber sind in dieser Beziehung außer durch die Einführung der Pflegeversicherung auch mit einer Reihe von Veränderungen der Sozialgesetze Signale gegeben worden: Schon mit Blick auf die Pflegeversicherung sind 1994 durch die Änderung des BSHG Regelungen in Kraft getreten, die wirtschaftliche Erwägungen stärker in den Vordergrund rücken. Im Mittelpunkt steht § 93 BSHG, der in seiner Neufassung festlegt, daß die Sozialhilfeträger vorrangig mit solchen Trägern,

> „deren Vergütung bei gleichem Inhalt, Umfang und Qualität der Leistung nicht höher ist als die anderer Träger",

Vereinbarungen treffen, die

> „Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungen sowie ... die dafür zu entrichtenden Entgelte"

umfassen und des weiteren Bestimmungen zur Wirtschaftlichkeits- und Qualitätsprüfung enthalten. Die Kostenkalkulation hat für einen zukünftigen Zeitraum zu erfolgen (prospektive Entgelte), ein nachträglicher Ausgleich tatsächlich entstandener Kosten ist nicht mehr zulässig. Dies wird als entscheidende Neuerung angesehen[987]) und bedeutet eine Abkehr vom Selbstkostendeckungsprinzip, auf der die Kostenübernahme durch den Sozialhilfeträger faktisch beruhte.[988]) Weitere Änderungen des § 93 BSHG gelten ab Januar 1999; darin wird u. a. geregelt, daß die Leistungen „das Maß des Notwendigen nicht überschreiten" dürfen. Die hier festgesetzten Vergütungsregelungen finden sich weitgehend im SGB XI wieder.[989]) Analog sanktioniert § 29 SGB XI das Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgebot sowie die Angemessenheit von Leistungen der zugelassenen Pflegeeinrichtungen. Insgesamt sind hierbei die betreffenden Bestimmungen des SGB V richtungsweisend.

Der Nachdruck, der in diesen gesetzlichen Neuregelungen auf die Forderung nach Wirtschaftlichkeit gelegt wird, beruht auf dem Verdacht, daß dieses Prinzip, obgleich schon immer sozialrechtlich postuliert, bisher zumindest nicht ausreichend zum Tragen gekommen ist, und setzt öffentliche und freigemeinnützige Träger um so mehr unter Druck, als sie die Kritik nicht grundsätzlich widerlegen können. Daß wirtschaftliche Kriterien zugrunde gelegt werden, kann daher nicht per se als Argument gegen die Realisierung neuer Steuerungskonzepte in den Kommunen angeführt werden. Fraglich scheint allerdings, ob betriebswirtschaftliches Denken allein die Situation der Kommune als Träger von Dienstleistungen hinreichend erfassen kann, d. h. beispielsweise primär Kostenrechnung als Kriterium für die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns geeignet ist. Auch unterschlägt der Kundenbegriff, der ein neues Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürgern anzeigen soll, daß sie gegenüber der Kommune rechtlich sanktionierte Ansprüche besitzen. Darüber hinaus ist die Beschreibung kommunaler Dienstleistungen als Produkte problematisch, weil es sich bei ihnen vornehmlich um Interaktion und Beziehungen handelt.

Betreffen solche Kritikpunkte Details der neuen Steuerungsmodelle, so ist das Problem eines möglichen oder bereits festzustellenden Verlustes der Mitsprache der gewählten Vertreter in den Kommunen hingegen grundsätzlicherer Art und in seinen Konsequenzen von großer Wichtigkeit: Die Auswirkungen einer bloßen „Anwendung" (in einem technischen

[985]) Heinze, R. G. / Strünck, Ch. (1996), S. 311 ff.
[986]) z. B. Wohlfahrt, N. (1996), S. 94 f.
[987]) Igl, G. (1994), S. 295.
[988]) Vigener, G. (1994), S. 122.
[989]) Igl, G. (1995), S. 24.

Sinne) von Steuerungsinstrumenten stellen sich als Sachzwänge dar, wenn sie nicht politisch reflektiert und benannt werden,[990]) und Verteilungskonflikte können ohne politische Steuerung leicht auf Effizienzfragen reduziert und dadurch letztlich verschärft werden.[991]) Befürchtet wird von manchen eine womöglich wachsende gesellschaftliche Desintegration als Ergebnis „verschlankter" Verwaltungen.[992]) Steuerung, verstanden als Beeinflussung von Absichten, Zielen, Vorhaben und dergleichen, kann daher auf eine aktiv-gestaltende Mitwirkung der (kommunalen) Politik nicht verzichten. Dieses ist nicht nur deshalb der Fall, da die Bestimmung von Zielen und daraus abgeleiteten Aufgaben im Rahmen der öffentlichen Verwaltung komplizierter ist als in Wirtschaftsunternehmen, sondern primär deswegen, weil dazu neben (kommunal-)verfassungsrechtlichen Regelungen mit Blick auf Verwaltungskompetenzen und -funktionen die politische Willensbildung entscheidend ist,[993]) die nur zum Schaden der Demokratie eingeschränkt werden kann.[994]) Dennoch darf nicht übersehen werden, daß die neuen Steuerungsmodelle auch zu besseren Gestaltungsmöglichkeiten der gewählten Kommunalvertreter führen können, da besser über Ziele und politische Prioritätensetzungen entschieden werden kann als bei der Abwicklung von Maßnahmen nach dem Selbstkostendeckungsprinzip.

5.2 Vernetzung und Steuerung

Die gestaltende staatliche, speziell kommunalpolitische Funktion, auf die hier verwiesen wird, bezieht sich vor allem auch auf die Weiterentwicklung des sozialen Dienstleistungsangebots in den Gemeinden. Dabei geht es im wesentlichen um eine Neubestimmung des Zusammenwirkens aller „Produzenten" von sozialen Dienstleistungen in einem „Wohlfahrtsmix" mit dem Ziel ihrer wechselseitigen Ergänzung.[995])

> „Mit dem Begriff des Wohlfahrtsmix sind Gewicht und Funktion von vier fundamentalen Bereichen von Sozialpolitik und sozialer Versorgung angesprochen: die des Staates, des Marktes, des intermediären Bereichs freier Träger und des informellen Bereichs, in dem Haushalte, Familien und soziale Unterstützungssysteme eine zentrale Rolle spielen." [996])

Daß diese unterschiedlichen Komponenten sinnvoll miteinander agieren sollten, ergibt sich aus ihren jeweiligen Vor- und Nachteilen:

- öffentliche Träger tendieren zu Formalisierung und Bürokratisierung, die Kommunen bieten aber aufgrund ihres verfassungsrechtlichen Auftrags am ehesten die Gewähr für eine gleichmäßige Versorgung;
- privat-gewerbliche Träger sind teilweise effizienter und genauer an Bedarfslagen und Zielgruppen orientiert, beziehen ihre Tätigkeit aber – soweit nicht vom Gesetzgeber Regelungen in bezug auf Leistungspakete für definierte Versorgungsgebiete getroffen werden – nicht auf sozialen Dienstleistungsbedarf insgesamt;
- frei-gemeinnützige Träger können sich eher an neue Bedarfslagen, die z. T. auch eher in Randbereichen bestehen, anpassen, können aber auch keine lückenlose Versorgung gewährleisten und sind vor allem auf die finanziell abgesicherten Versorgungsbereiche ausgerichtet;
- informelle Netzwerke bieten überwiegend primäre Hilfen und Unterstützung im psychosozialen Bereich, die sich nicht standardisieren lassen und auch kaum marktwirtschaftlich zu erbringen sind, erfassen nicht alle Zielgruppen, sind nur in eingeschränktem Sinne verläßlich und können professionelle Versorgung bei bestimmten Bedarfslagen nicht ersetzen, ggf. jedoch ergänzen.[997])

Mit Blick auf die Weiterentwicklung der sozialen Dienste einzelne Träger(-gruppen) zu privilegieren, scheint eine unrealistische Zukunftsoption. Vielmehr ist davon auszugehen, daß die Pluralisierung der Trägerstrukturen kaum zu beeinflussen und daher irreversibel ist, so daß sich politische, administrative und planerische Entscheidungen entsprechend ausrichten werden. Als Ursache dieser Entwicklung werden ökonomische und soziokulturelle Veränderungen angeführt, die u. a. durch einen beschleunigten Wandel von Bedürfnissen und Problemen gekennzeichnet sind, auf die neue, insbesondere kleine Träger leichter als die etablierten reagieren können und von daher eine Initiatorfunktion wahrnehmen. Insofern scheinen harmonische, aufeinander abgestimmte Versorgungsstrukturen, die auf ein begrenztes Spektrum genau definierter Problemstellungen bezogen sind, wegen der zunehmenden Differenzierung von Lebens- und Bedarfslagen als immer weniger wahrscheinlich.[998])

Eine Neubestimmung des Verhältnisses unterschiedlicher Trägerschaften zueinander im Rahmen eines Wohlfahrtsmix, die demgegenüber als realistische Alternative angesehen werden kann, schließt aber die Schaffung und Anerkennung einer steuernden Instanz ein. Zu den Aufgaben zählt die Förderung abgestimmten Handelns von alten und neuen Trägern ebenso wie Rahmenplanung, Standardentwicklung und Qualitätskontrolle. Größere Koordinationsnotwendigkeiten bestehen aber nicht bloß im Hinblick auf unterschiedliche Trägerschaften, sondern auch mit Blick auf verschiedene Bereiche der Kommunalpolitik (Sozial-, Gesundheits-, Bildungs-, Kulturpolitik etc.), Angebotstypen (ambulant, stationär, teilstationär) und Verwaltungsabteilungen (Sozialamt, Gesundheitsamt, Amt für Wohnungswesen u. a.). Werden die Setzung grundlegender Rechte sowie die Sicherung der Finanzierung – falls andere Regelungen nicht in Frage kommen – hinzugenommen, fällt die Steuerungsfunktion innerhalb des Wohlfahrtsmix in die originäre Zuständigkeit kom-

990) Wohlfahrt, N. (1996), S. 97.
991) Grunow, D. (1996), S. 35.
992) Pitschas, R. (1996), S. 122.
993) Laux, E. (1996), S. 132.
994) Pitschas, R. (1996), S. 122.
995) Bäcker, G. / Heinze, R. G. / Naegele, G. (1995), S. 91.
996) Evers, A. (1992), S. 3.
997) Bäcker, G. / Heinze, R. G. / Naegele, G. (1995), S. 91f.
998) Evers, A. (1992), S. 4f.

munaler Politik und Verwaltung und entspricht ihrem oben beschriebenen Gestaltungsauftrag in bezug auf Daseinsvorsorge.[999]) Dabei ist auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse Rücksicht zu nehmen.

Eine Stellungnahme in diesem Sinne hat der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge unter dem Gesichtspunkt kommunaler Altenpolitik und Altenarbeit formuliert,[1000]) doch lassen sich die Aussagen weitgehend generalisieren: Danach kommt den Kommunen auch weiterhin nach Einführung der Pflegeversicherung eine Schlüsselstellung nicht nur in ihrer Rolle als Sozialhilfeträger, sondern ebenso für die örtliche Planung zu. Dabei fehlt auch hier nicht der Verweis auf ihre verfassungsrechtlich bestimmte Allzuständigkeit für die Angelegenheiten der Gemeinschaft. Konkret geht es darum, in Abstimmung mit den beteiligten Leistungs- und Kostenträgern ein bedarfsorientiertes Dienstleistungsangebot in der Gemeinde zu entwickeln und zu erhalten. Darauf beziehen sich im einzelnen folgende Aufgaben:

- „Kommunale Fachplanung; Bedarfs- und Angebotsplanung; Konzeptentwicklung;
- Koordination der Dienste und Dienstleistungen, Kooperation der Leistungsanbieter;
- Sozialberichterstattung;
- Beratung, Information, Öffentlichkeitsarbeit". [1001])

Zu ergänzen wäre diese Aufzählung um Qualitätskontrolle. Klärungsbedürftig scheint hierbei der Planungsbegriff. Der Begriff Detailplanung ist nicht sinnvoll, weil kurzfristige Bedarfsänderungen nicht zu berücksichtigen sind, und überdies unter den Bedingungen pluraler Trägerstrukturen auch nicht durchsetzbar erscheinen. Vielmehr geht es darum, einen allgemeinen Handlungsrahmen abzustekken,[1002]) einen Grundkonsens über kommunal- bzw. sozialpolitische Zielvorstellungen zu finden und sich über Kompetenzen und Aufgabenverteilung innerhalb eines Wohlfahrtsmix zu verständigen sowie Regelungen in bezug auf die gemeinsamen Handlungsfelder zu treffen. Eine Bedarfsfeststellung braucht sich dabei nicht auf prospektive Verfahren zu stützen, die Prognosen zur Entwicklung von demographischen und soziostrukturellen Indikatoren zugrunde legen. Es ist auch eine regelmäßige Analyse im Zusammenwirken mit Nutzern sozialer Dienste bzw. ihren Interessenvertretungen denkbar. Diese kontinuierliche systematische Situationsanalyse kann auf der Grundlage einer kommunalen Sozialberichterstattung erfolgen, die die Elemente Problem- und Problemfolgenanalyse, Ausblick auf künftige Problemdimensionen, Maßnahmenkonzeption, Wirkungsanalyse und ggf. Begleitforschung umfaßt.[1003]) Ob die Aufgabenverteilung bei der Umsetzung von Maßnahmenkonzeptionen im einzelnen noch kommunaler Planung oder auch der Konsensbildung unterliegen soll, sei dahingestellt. Adalbert Evers[1004]) weist in dieser Beziehung auf Erfahrungen in Großbritannien hin. Dort werden nach einer entsprechenden Feststellung einer Angebotslücke die Dienstleistungen anzubieten für Interessenten öffentlich ausgeschrieben.

Auf seiten der Wohlfahrtsverbände besteht im Prinzip die Bereitschaft, einer solchen Steuerungsfunktion der Kommunen zuzustimmen.[1005]) Explizit wird dabei die Auffassung vertreten, daß der Wohlfahrtsstaat nicht als Versorgungsstaat zu interpretieren sei, der den einzelnen von Eigenverantwortung entläßt. Doch wird auch gleichzeitig die Verpflichtung des Staates geachtet, rechtliche und finanzielle Grundvoraussetzungen zu schaffen und zu bewahren, die Selbsthilfe im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ermöglichen. Allerdings will die freie Wohlfahrtspflege auf ihrer Sonderstellung bestehen, die darauf beruht, daß sie besonders förderungswürdige gemeinnützige Zwecke verfolgt und einer anderen Rationalität als der von Marktmechanismen verpflichtet ist. Als Voraussetzung für eine Neuordnung des Verhältnisses zwischen Kommune und freier Wohlfahrtspflege gilt daher als Grundlage ein gemeinsamer Nutzerbegriff für soziale Dienste und Einrichtungen. Dieser Begriff muß auf die Hilfsbedürftigkeit und Notsituation des Nutzers zielen. Dabei resultiert diese Hilfeberechtigung aus seinen Menschenrechten, sowie aus dem Ziel, den in Not geratenen bzw. hilfesuchenden Bürger in seiner Stellung zu stärken. Hier ist die sozialanwaltschaftliche Funktion der freien Wohlfahrtspflege angesprochen, die durch eine einseitig wirtschaftliche Ausrichtung gemeinnütziger Tätigkeiten gefährdet ist, aber auch einer neuen Profilierung unter marktwirtschaftlichen Bedingungen dienen kann: So verweisen die Wohlfahrtsverbände im Wettbewerb mit den privat-gewerblichen Trägern auf ihre Gemeinwohlorientierung. Sie begründen damit ihre Position innerhalb des kommunalen Wohlfahrtsmixes. Im Interesse der Hilfebedürftigen ist es aber notwendig, auch die gewerblichen Angebots- und Dienstleistungsträger in die örtlichen Kooperationsstrukturen einzubeziehen.

Hierzu wie insgesamt zur Wahrnehmung der Steuerungsfunktion innerhalb des Wohlfahrtsmix bedarf es geeigneter Lenkungsinstrumente. Hinzu kommen Moderation und Interessenausgleich.[1006]) In der kommunalen Altenpolitik und Altenarbeit beispielsweise sind in der Vergangenheit unterschiedliche Koordinations- und Kooperationsmodelle eingeführt und erprobt worden. Als Beispiele seien „Leitstellen", „Koordinierungsstellen" oder auch spezielle Fachämter genannt. Sie sind bei kommunalen Verwaltungen eingerichtet worden und arbeiten zumeist mit bestimmten Koordinationsgremien zusammen, die je nach Aufgabenstellung entweder überwiegend mit Fachleuten oder mit Funktionsträgern aus der kommunalen Verwaltung und den Wohlfahrtsverbänden bzw. auch mit Interessenvertretern der privatgewerblichen Träger besetzt sind. Vor allem vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit solchen koordinie-

[999]) Bäcker, G. / Heinze, R. G. / Naegele, G. (1995), S. 92ff.
[1000]) Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (1998).
[1001]) Ebd., S. 3.
[1002]) Evers, A. (1992), S. 6.
[1003]) Bäcker, G. / Heinze, R. G. / Naegele, G. (1995), S. 92ff.
[1004]) Evers, A. (1992), S. 6.
[1005]) Brocke, H. (1997).
[1006]) Bäcker, G. / Heinze, R. G. / Naegele, G. (1995), S. 94.

renden Arbeitskreisen[1007]) ist das Konzept der Örtlichen Pflegekonferenz entwickelt worden. In diesen Gremien sollten neben den Kreisen bzw. kreisfreien Städten dem Grundsatz nach alle für die pflegerische Versorgung relevanten Institutionen und Instanzen, z. B. Pflegeeinrichtungen und -dienste, Pflegekassen und Medizinischer Dienst der Krankenversicherung, aber auch Selbsthilfeinitiativen und Interessenverbände der vom SGB XI betroffenen Personen(-gruppen) vertreten sein.[1008]) Erste Erkenntnisse weisen auf eine hohe Resonanz der Pflegekonferenzen unter den Mitgliedern hin, und zwar als Foren des Informations- und Erfahrungsaustausches, der Absprache und Kooperation in bezug auf Regelungs- und Verfahrensunklarheiten sowie auch der Positionsbestimmung der Beteiligten im Hinblick auf die jeweils anderen Akteure in dem örtlichen Handlungsbereich Pflege. Ob sich davon ausgehend längerfristig eine Steuerungsfunktion im oben skizzierten Sinne etablieren läßt, die für die kommunale Sozialpolitik insgesamt Modellcharakter haben könnte, läßt sich z. Z. noch nicht einschätzen.[1009]) Es besteht allerdings auch eine Gefahr, daß Anbieterkartelle gebildet und Trägerstrukturen festgeschrieben werden.

Koordinierungsbedarf wird aber nicht nur zunehmend bezogen auf die kommunale (Planungs-)Ebene gesehen, sondern vor allem auch, was die einzelfallorientierte Abstimmung von Diensten und Einrichtungen angeht. Nicht zuletzt könnte dabei an eine verbesserte Zusammenarbeit von örtlichem Sozial- und Gesundheitswesen gedacht werden.[1010]) Auch diesbezüglich scheint eine kommunale Initiative sinnvoll. Im übrigen könnte auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden, denn mit der Einrichtung eines Allgemeinen Sozialdienstes (ASD) sind im Prinzip Voraussetzungen gegeben, um eine stadtbezirks- bzw. wohngebietsbezogene Gesamtsicht der Problem- und Bedarfssituation ebenso wie der sozialen Infrastruktur zu begründen. Ein ganzheitlicher Arbeitsansatz ist schließlich konzeptionell bestimmend für den ASD und die ihm zugrunde liegende organisatorische Zusammenfassung von Innen- und Außendienst.[1011]) Aufgrund seiner häufig vorkommenden Angliederung an die kommunalen Jugendämter nimmt der ASD schon jetzt vielfach Koordinationsaufgaben in der Zusammenarbeit mit freien Jugendhilfeträgern wahr. Eine Ausweitung dieser Funktion und eine engere Zusammenarbeit auch mit anderen sozialen Diensten am Ort ist durchaus vorstellbar.[1012]) Dem gerade im Kontext der Diskussion um neue Steuerungsmodelle oft bemühten Kriterium der Kundenorientierung käme dies jedenfalls zugute.

Darüber hinaus stellt sich jedoch auch die Frage, welche sozialen Dienstleistungsfunktionen über die einzelfallbezogene Koordination hinaus in kommunaler Trägerschaft verbleiben würden. Denkbar scheint es, daß eine Basisversorgung im Sinne psychosozialer Beratung und Unterstützung in öffentlicher Zuständigkeit unterhalten wird. Auch dabei steht eine an der Lebenswelt der Nutzer dieser Dienste orientierte Aufgabenerledigung im Mittelpunkt, die dem ASD zufallen könnte. Gegenüber herkömmlicher Einzelfallhilfe wird entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip – die Stärkung vorhandener sozialer Netze wichtiger. Neben einer engen Kooperation und Abstimmung zwischen dem ASD und den einzubeziehenden Spezialdiensten erfordert dies auch eine Dezentralisierung von Entscheidungsstrukturen. Damit können Hilfen situationsadäquat gewährt werden. Auch bieten sich Chancen für Qualitätsmanagement und in der Personalentwicklung, um die organisatorischen und fachlichen Voraussetzungen den veränderten Anforderungen anzupassen.[1013])

6 Qualitätssicherung und Verbraucherschutz

Fragen der Qualität spielten bei der Diskussion sozialer Dienste und Einrichtungen schon immer eine Rolle. Jedoch haben sie in den letzten Jahren aufgrund der fachlichen Weiterentwicklung der beteiligten Berufsgruppen, der Ausweitung der Dienste und einer stärkeren Betonung wirtschaftlichen Handelns an Bedeutung gewonnen. Hinzu kommen Fragen des Verbraucherschutzes. Entscheidende Voraussetzungen dafür sind dabei überprüfbare Standards. Hinzu kommen individuelle Schutzrechte, sanktionierte Mindestnormen und institutionalisierte Beschwerdemöglichkeiten.[1014]) Dabei ist die Entwicklung verbindlicher Versorgungs- und Qualitätsstandards nur möglich auf der Grundlage enger Kooperation von Berufsverbänden, Kostenträgern, Leistungserbringern, Kundenverbänden, Verbraucherschutzorganisationen und weiteren Experten. Eine institutionalisierte Interessenvertretung der Nutzer sozialer Dienstleistungen gibt es in Deutschland erst in Ansätzen (z. B. die Heimbeiräte gemäß der Heimmitwirkungsverordnung); dies betrifft freigemeinnützige, öffentliche und privat-gewerbliche Träger gleichermaßen. Zwischen dem Bedeutungszuwachs der sozialen Dienste und der Notwendigkeit des Verbraucherschutzes in diesem Bereich besteht derzeit noch eine Diskrepanz.[1015])

Auf der anderen Seite findet auch bei den Nutzern sozialer Dienste eine Veränderung in Richtung auf größere Finanzkraft, höheres Qualitätsbewußtsein und stärkere Marktorientierung statt. Auch hieraus ergeben sich weitergehende Erwartungen und Ansprüche in bezug auf die Ausgestaltung und Verfügbarkeit sozialer Dienste. Dies trifft in zunehmendem Maße auch auf ältere Menschen, eine der wichtigsten Nutzergruppe sozialer Dienstleistungen, zu.[1016]) Als Konsequenz dürften auch absehbar steigende Mitbestimmungs- und Partizipationswünsche in bezug auf die Gestaltung und Organisation der für sie bestimmten sozialen Dienste absehbar sein.[1017])

Erschwerend wirkt jedoch, daß es bisher in Deutschland – anders als im Konsumgüterbereich – in bezug

[1007]) Naegele, G. / Schmidt, W. (1996).
[1008]) Bundeskonferenz Qualitätssicherung (1995), S. 267.
[1009]) Rosendahl, B. / Zängl, P. (1997), S. 247.
[1010]) Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (1998), S. 3f.
[1011]) André, G. (1994), S. 157.
[1012]) Bäcker, G. / Heinze, R. G. / Naegele, G. (1995), S. 99f.
[1013]) Ebd.
[1014]) Bäcker, G. / Heinze, R. G. / Naegele, G. (1995), S. 228 und S. 230.
[1015]) Ebd., S. 236.
[1016]) „Niveauerhöhungen", vgl. Tews, H.-P. (1993), S. 34ff.
[1017]) Bäcker, G. / Heinze, R. G. / Naegele, G. (1995), S. 216f.

auf soziale Dienste kein kritisches Konsumentenverhalten gibt.[1018]) Hinzu kommen für den Verbraucher fehlende Vergleichsmöglichkeiten bei der Qualität sozialer Dienstleistungen, nicht zuletzt deshalb, weil die erforderlichen Kenntnisse nicht vorhanden sind. Kundenorientierung erfordert daher eine Interessenvertretung für den Fall, daß die Kunden selbst nicht (mehr) dazu in der Lage sind, ihre Interessen selbst wahrzunehmen, sowie auch eine Verkürzung von Sozialgerichtsverfahren bei der Durchsetzung gesetzlicher Ansprüche.[1019]) Eine zusätzliche Gefahr ist darin zu sehen, daß zwischen profitablen und unwirtschaftlichen Aufgaben unterschieden wird. Die Nutzung notwendiger sozialer Dienstleistungen darf daher nicht durch finanzielle Barrieren behindert werden. Auch geht es darum festzustellen, auf welchen Gebieten und in welchem Ausmaß privat-gewerbliche soziale Dienste das soziale Dienstleistungsangebot insgesamt sinnvoll ergänzen und weiterentwickeln können. Dabei sind Kriterien für die Qualitätssicherung zu entwickeln sowie Zugangsgerechtigkeit zu den sozialen Diensten und Kontinuität der Versorgung zu gewährleisten.[1020])

Insgesamt ist im Zusammenhang einer bürger- bzw. kundenorientierten Reform der Sozialadministration und der sozialen Dienste eine unabhängige Qualitätskontrolle erforderlich. Im einzelnen geht es dabei um die Aspekte wie Koordination und gemeindenahe Kooperation der Dienstleistungsangebote und ihrer Träger, Nutzerorientierung der Angebote einschließlich der Verwaltung, Personalausstattung und -qualifikation, Optimierung der Arbeitsbedingungen bei Berücksichtigung der Nutzerbedürfnisse und -interessen, Mitwirkungs-, Mitbestimmung- und Kontrollmöglichkeiten für die Nutzer. Verbraucherschutz, der nicht mit dem Anspruch der Leistungserbringer korrespondiert, Nutzerinteressen zu vertreten, kann beispielsweise im Rahmen der inszenierten Selbsthilfe organisiert werden. Denkbar ist ebenfalls, daß diese Funktion durch neutrale Institutionen des Verbraucherschutzes wahrgenommen wird (Verbraucherverbände, -zentralen, -beratungsstellen u.ä.). Darüber hinaus können auch Betroffenen- und Angehörigenorganisationen Verbraucherschutzfunktion erfüllen,[1021]) wie dies bereits vielfach im Ausland zu beobachten ist. Hier wäre ein „Blick über die Grenzen" angebracht, um die dortigen Erfahrungen im Hinblick auf eine wirksame Unterstützung und Stärkung der Nutzer professioneller sozialer Dienstleistungsangebote hierzulande zu sammeln und auszuwerten.[1022])

In Deutschland ist es nicht zuletzt als Folge des Pflegeversicherungsgesetzes im Bereich der sozialen Dienste bereits zu einer stärkeren Kundenorientierung im Sinne von Dienstleistung gekommen, wobei dieser Prozeß in einzelnen Sparten unterschiedlich verläuft und noch nicht abgeschlossen ist. Qualitätssicherung findet aber nicht in direkten Verhandlungen mit den Kunden, sondern mit den Kostenträgern statt, wodurch Kundenorientierung erschwert wird.[1023]) Darüber hinaus stehen Kundenorientierung und bedarfsorientierte Planung in einem Spannungsverhältnis, wenn bei als bedarfsgerecht angesehenen Angeboten kein Wettbewerb mehr stattfindet. Trägervielfalt fördert den Wettbewerb nur, wenn kein Gebietsschutz vereinbart wird und die Nutzer tatsächlich eine Wahlmöglichkeit haben.[1024])

Die Erfordernis zur Überprüfung und Sicherung der Qualität sozialer Dienste betrifft aber nicht nur professionelle soziale Dienste, sondern ist ebenso in bezug auf die Dienstleistungserbringung durch Laien zu fordern. Dies gilt insbesondere für häusliche Pflegeleistungen im Rahmen des SGB XI und der hohen Bedeutung, die hierbei den Geldleistungen zukommt.

6.1 Dimensionen der Qualität

Der Begriff der Qualität wurde lange Zeit in erster Linie auf Industrieprodukte bezogen. Nach der DIN 55350 ist Qualität „die Beschaffenheit einer Einheit bez. ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen".

Mit anderen Worten: um Qualität festzustellen, müssen vorher bestimmte Eigenschaften definiert werden, die anschließend zu überprüfen sind. Insofern lag es nahe, die Qualität einer „Qualitätskontrolle" zu unterziehen. Die Arbeitsergebnisse, d. h. im allgemeinen Produkte, wurden nach ihrer Fertigstellung auf Fehler überprüft. Danach wurden die Fehler entweder behoben oder das gesamte Produkt als Ausschuß ausgesondert. Qualitätssicherung bestand darin, das Ergebnis zu kontrollieren. Diese „Ergebnisqualität" gilt auch heute noch als eine der drei Dimensionen, mit denen Qualität beschrieben wird.

Bei sozialen Diensten und Einrichtungen ist das gewünschte Ergebnis jedoch oft schwer zu definieren und damit auch nur schwer zu prüfen. So ist beispielsweise das angestrebte Ziel von Drogenberatung, Drogenabhängigkeit zu verhindern oder rückgängig zu machen. Doch zum einen ist das Ergebnis schwer festzustellen, da der Gebrauch von Drogen nur zu einem geringen Teil von den Bemühungen der Drogenberatungsstellen abhängt. Zum anderen kann bereits das Erreichen anderer Ziele als Erfolg gewertet werden, z. B., daß eine medizinische Betreuung organisiert wird.

In der Altenhilfe ist die Definition des „Ergebnisses" noch schwieriger, insbesondere bei den Klienten, deren Gesundheitszustand sich durch chronische Krankheit ständig verschlechtert.

Insofern wurde in diesen Fällen versucht, die Rahmenbedingungen als Qualitätsvoraussetzung zu definieren und zu prüfen. Dazu gehören u. a. räumliche Anforderungen, wie sie beispielsweise in der Heimmindestbauverordnung festgelegt sind, oder Personalschlüssel, wie sie bei vielen sozialen Diensten und Einrichtungen üblich sind, wenn auch in der Regel

1018) Ebd., S. 123.
1019) Wilbers, J. (1997), S. 5.
1020) Bäcker, G. / Heinze, R. G. / Naegele, G. (1995), S. 243.
1021) Ebd., S. 228f.
1022) BMFSFJ (1997); Evers, A. / Leichsenring, K. / Pruckner, B. (1993); Naegele, G. / Walker, A. (im Erscheinen); Schulte, B. (1996).
1023) Wilbers, J. (1997), S. 4.
1024) Ebd.

nicht durch Gesetz oder Verordnung vorgegeben. Diese Qualitätsdimension wird als „Strukturqualität" bezeichnet.

Zur Strukturqualität gehören auch rechtliche Fragen, die im Rahmen des Verbraucherschutzes diskutiert werden. Dies korrespondiert mit einem Wandel der Einschätzung der Klienten sozialer Dienste und Einrichtungen vom „Leistungsempfänger" zum „Kunden" . Das gilt weniger für den Fall, daß öffentliche Kassen als ausschließliche Kostenträger auftreten. Es betrifft jedoch alle Bereiche, in denen der Klient einen Vertrag mit einem Dienst oder einer Einrichtung schließt und die Leistungen vollständig oder zum Teil selbst bezahlt.

So sind insbesondere Heimverträge von Verbraucherschutzorganisationen kritisch beleuchtet und bei gerichtlicher Überprüfung ganz oder zum Teil aufgehoben worden. Dabei wurde ausdrücklich festgestellt, daß das Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz) auch auf diese Art von Verträgen anzuwenden ist. In diesem Falle gilt, daß die Verbraucherschutzoganisationen unmittelbar rechtliche Schritte einleiten können, ohne daß ein Klient selbst tätig werden muß.

Bei den Heimverträgen gibt es jedoch eine Reihe von rechtlichen Unsicherheiten auch auf Seite der Einrichtungen, da bei der Vertragsgestaltung u. a. das Heimrecht, das Pflegeversicherungsrecht, das Sozialhilferecht, das Mietrecht und das Verbraucherschutzrecht berücksichtigt werden müssen. Durch die Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 und die nicht in jedem Fall bereits erfolgte Abstimmung mit anderen Rechtsgebieten, ergeben sich erhebliche Unsicherheiten.

Der Vorteil von Vorgaben der Strukturqualität besteht darin, daß diese leicht nachprüfbar sind. So lassen sich die Größe von Räumen oder die Anzahl von Personal ohne großen Aufwand nachweisen oder kontrollieren. Umgekehrt bestehen zwei Gefahren: zum einen werden Mindestnormen oft gleichzeitig als Obergrenzen betrachtet. Da soziale Dienste, besonders wenn sie aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, wirtschaftlich erbracht und nicht über das notwendige Maß hinaus erbracht werden sollen, kann ein Überschreiten der Mindestnormen als unwirtschaftlich oder über dem Notwendigen liegend interpretiert werden.

Die andere Gefahr liegt darin, daß die Einhaltung von Merkmalen der Strukturqualität als hinreichend für die Qualitätssicherung angesehen wird; beispielsweise, indem darauf hingewiesen wird, daß eine bestimmte Anzahl von Mitarbeitern für den Dienst zur Verfügung stehen und aufgrund dessen von einer qualtitätvollen Arbeit ausgegangen werden könne.

Neben der Ergebnis- und der Strukturqualität wird als dritte Dimension die „Prozeßqualität" diskutiert. Ursprünglich stammt auch dieser Ansatz aus der industriellen Fertigung. Der Schwerpunkt sollte hier von der Fehlerbeseitigung zur Fehlervermeidung gerückt werden. Dazu ist ein umfassendes Qualitätsmanagement notwendig, das alle Elemente des Produktionsprozesses umfaßt und einen permanenten Verbesserungsprozeß einschließt. Solche Ansätze werden häufig als Total Quality Management (TQM) bezeichnet. Dieser Begriff beinhaltet, daß nicht einzelne Aspekte einer Produktions- oder Dienstleistungsorganisation untersucht werden, sondern alle Elemente und Prozesse, selbst wenn sie zunächst nur indirekt mit dem Produkt in Beziehung stehen.

Schließlich wurden internationale Standards für Qualitätssicherungssysteme als einheitliches Vergleichskriterium unter der Bezeichnung ISO 9000ff. entwikkelt, die auch in die europäischen und deutschen Normsysteme (EN sowie DIN) aufgenommen wurden.

Dadurch kann nun ein Qualitätsmanagementsystem international vergleichbar „zertifiziert" werden. Diese Zertifizierung bezieht sich jedoch lediglich auf das Qualitätsmanagementsystem. Wesentlicher Bestandteil eines solchen Systems ist ein Qualitätshandbuch, in dem u. a. Aussagen zu 20 Qualitätsmanagement-Elementen enthalten sein müssen. Als Beispiele lassen sich nennen (Zitate aus DIN/ISO 9001ff):

- Beschaffung (u. a. „... Sicherstellung der Qualität zugelieferter Produkte und Dienstleistungen")
- Prüfstatus (u. a. „... Festhalten des Prüfergebnisses und der Verantwortlichen")
- Korrekturmaßnahmen (u. a. „... Einbringen von Änderungen in den Dienstleistungsprozess")
- Schulung

Ob die Produkte oder Dienstleistungen tatsächlich gut oder sinnvoll sind, wird nicht überprüft. Im Rahmen von Fortbildungsveranstaltungen zur ISO 9000 wird als Beispiel darauf hingewiesen, daß auch ein Betrieb, der Betonschwimmwesten herstellen würde, zertifiziert werden könnte, wenn bestimmte Qualitätsmanagementkriterien erfüllt sind, obwohl das Produkt sofort als unsinnig zu erkennen ist. Insofern bedeutet der Hinweis auf eine Zertifizierung nach ISO 9000ff. lediglich, daß es ein Qualtitätsmanagement nach bestimmten Kriterien gibt. Auf die Güte der Produkte oder Leistungen läßt sich daraus nicht schließen.

Obwohl auch die Normen ISO 9000ff. zunächst auf das Qualitätsmanagement bei der Herstellung von Industrieprodukten ausgerichtet war, wurden schließlich auch Dienstleistungen mit einbezogen. Normen dazu sind insbesondere in der ISO 9004 niedergelegt.

Während bei der industriellen Produktion bzw. bei Zulieferern häufig eine Zertifizierung nach ISO 9000ff. vorausgesetzt bzw. vorgeschrieben wird, um sich an Ausschreibungen beteiligen bzw. Aufträge erhalten zu können, ist dies bei sozialen Diensten und Einrichtungen in Deutschland bislang nicht vorgesehen. Auch wenn es vereinzelte Leistungserbringer gibt, die sich einer Zertifizierung unterzogen haben, wird diese von den meisten nach wie vor mit Hinblick auf die Kosten und den mangelhaften Ertrag im Hinblick auf die Qualität der Dienstleistung als nicht sinnvoll angesehen.

Von verschiedenen Seiten, insbesondere den Wohlfahrtsverbänden, werden eigene Überlegungen zur

Zertifizierung angestellt, die jedoch ebenfalls kritisch betrachtet werden. So hat beispielsweise die Zertifizierung einer einzelnen Einrichtung durch den eigenen Verband den Nachteil, daß die Glaubwürdigkeit nach außen nicht unbedingt gegeben und eine Vergleichbarkeit mit gleichartigen Diensten und Einrichtungen kaum möglich ist. Insofern dienen solche internen Zertifizierungen im wesentlichen der Feststellung des eigenen Qualitätsstandards, aber weniger der Aufklärung jetziger oder künftiger Klienten.

Eine weitere Möglichkeit ist die Vergabe von „Qualitätssiegeln", die sich besonders für rechtlich nicht normierte Angebote eignet. Beispielhaft sei das „Qualitätssiegel Baden-Württemberg" für „Betreutes Wohnen für Senioren" genannt. An der Erarbeitung waren neben öffentlichen Stellen, Wohlfahrtsverbände, Seniorenorganisationen, private Träger, Wohnungsbauunternehmen, aber auch die Verbraucherzentrale beteiligt. Es wurden Kriterien und Checklisten erarbeitet, die zur Grundlage für die Vergabe des Qualitätssiegels gemacht werden. Der Verbraucher kann somit erkennen, daß bei einer Wohnanlage, der dieses Siegel verliehen wurde, bestimmte Anforderungen überprüft wurden. Dies kann zu einer besseren Transparenz des Marktes beitragen, setzt jedoch voraus, daß der Kunde sich im Vorfeld über die Kriterien informieren und diese dann auch sachlich nachvollziehen kann. Der Vorteil eines solchen Qualitätssiegels liegt darin, daß die Kriterien neuen Entwicklungen relativ leicht angepaßt werden können und somit wesentlich flexibler sind als gesetzliche Normen.

6.2 Maßnahmen der Qualitätssicherung

Grundsätzlich können zwei Formen der Qualitätssicherung unterschieden werden: die externe und die interne Qualitätssicherung.

Während die externe Qualitätssicherung sich auf die Überprüfung und Kontrolle durch Institutionen, Personen oder Organisationen von außen bezieht, bezeichnet die interne Qualitätssicherung die Summe aller Maßnahmen, die der jeweilige Dienst oder die Einrichtung selbst vornimmt.

Die externe Qualitätssicherung kann sowohl gesetzlich vorgeschrieben (z. B. Heimaufsicht) sein, sie kann von Kostenträgern initiiert werden oder von dem sozialen Dienst selbst in Auftrag gegeben worden sein. Bei geförderten Modellvorhaben ist in der Regel eine externe Evaluation vorgesehen, die auch qualitätssichernde Elemente enthält. Aber auch Nutzerorganisationen, Ombudsleute oder gemeinnützige Organisationen, die sich als Anwalt Betroffener verstehen („watchdogs"), können sich in der externen Qualitätssicherung engagieren. Hier liegen viele Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern und Nordamerika vor, die auch in Deutschland nutzbar gemacht werden können.[1025])

[1025]) Vgl. z. B. BMFSFJ (1997); Evers, A. / Leichsenring, K. / Pruckner, B. (1993)

Je nach Natur der externen Qualitätssicherung sind deren Konsequenzen unterschiedlich: bei gesetzlich vorgeschriebenen Kontrollen kann der Verstoß gegen die einschlägigen Vorschriften mit Sanktionen geahndet werden. Bei den anderen Formen steht die Beratung im Vordergrund. Externe Qualitätssicherung gilt als notwendig, jedoch nicht als hinreichend, da sie sich zwangsläufig nur auf bestimmte Elemente konzentrieren kann. Ein umfassender Einblick in die Leistungen und die Qualität der jeweiligen Dienste und Einrichtungen ist von außen kaum möglich, besonders, wenn nur geringe oder keine Kooperationsbereitschaft von seiten des geprüften Dienstes besteht. Hinzu kommt, daß das vertrauliche Verhältnis zwischen Dienst bzw. Einrichtung und Klient kaum einer externen Überprüfung zugänglich ist. Zwar sind Befragungen der Klienten möglich sowie die Initiative zu einer Kontrolle aufgrund von Beschwerden seitens der Klienten, doch kann das komplexe Interaktionsmuster in seiner Qualität kaum von außen erfaßt werden. Insofern bezieht sich externe Qualitätssicherung in der Regel auf leicht feststellbare Fakten der Strukturqualität und kann darüber hinaus noch bestimmte Elemente der Prozeßqualität überprüfen, beispielsweise Dienstpläne, Dienstanweisungen, Qualitätshandbücher, Standards oder Leitbilder. Inwieweit diese jedoch tägliche Wirklichkeit werden, ist in der Regel extern kaum festzustellen.

Die interne Qualitätssicherung bemüht sich, einen Qualitätsmanagementprozeß in Gang zu setzen, so daß eine ständige Qualitätsüberprüfung und ggf. -verbesserung möglich wird. Als Beispiel für interne Qualitätssicherungsmaßnahmen lassen sich nennen: die Entwicklung von Standards, die Supervision einzelner Fälle oder des Teamverhaltens, die Erarbeitung und Weiterentwicklung von verbindlichen Standards, die regelmäßige fachliche Fortbildung, die Einsetzung von Qualitätszirkeln oder das Erarbeiten eines Leitbilds. Da externe und insbesondere interne Qualitätssicherung mit personellem und sachlichem Aufwand verbunden ist, muß die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Träger berücksichtigt werden. Insbesondere dürfen kleinere oder mit einem hohen Anteil von Ehrenamtlichen tätige Träger nicht durch hohen administrativen Aufwand überfordert werden.

Ein wichtiges Zwischenglied zwischen interner und externer Qualitätssicherung sind Rechenschaftsberichte der jeweiligen Dienste und Einrichtungen, die zumindest den Kostenträgern zugänglich sind, wenn sie nicht allgemein der öffentlichen Darstellung der eigenen Arbeit dienen. In aller Regel sind diese Rechenschaftsberichte jedoch lediglich quantitativ ausgelegt. Es werden die Anzahl der Klienten, die Anzahl der Mitarbeiter, die Finanzmittel usw. beschrieben, die Beschreibung der eigenen Zielerreichung tritt meist in den Hintergrund.

Da jedoch bei allen Einrichtungen und Diensten das Bestreben besteht, den maximal finanzierten Auslastungsgrad zu erreichen, um die Wirtschaftlichkeit zu sichern, sind rein quantitative Beschreibungen zur Einschätzung der tatsächlichen Qualität nicht ausreichend.

6.3 Künftige Entwicklungen

Da auch die Diskussion der Qualitätssicherung nicht ganz frei von Moden und aktuellen Trends ist, ist es schwer, künftige Entwicklungen abzuschätzen. So ist es beispielsweise möglich, daß die heutige Hochschätzung von Zertifizierungen (z. B. gemäß DIN/ISO 9000) im Laufe der Jahre einer anderen Beurteilung weicht. Auch gibt es erste Anzeichen dafür, daß die starke Betonung der Entwicklung von Standards einer Einschätzung weicht, daß von qualifizierten Kräften die Einhaltung professioneller Regeln vorausgesetzt wird, auch wenn nicht jede Handlung vorher schriftlich festgelegt wurde.

Jedoch scheint es zumindest für diejenigen Klienten, die einen eigenen finanziellen Beitrag für die Dienste und Einrichtungen leisten, die nicht mehr umkehrbare Tendenz zu geben, Wahlmöglichkeiten und Mitspracherechte zu erhöhen, um damit den Ansprüchen von selbstbewußten Kunden für eine Dienstleistung zu entsprechen. Dabei kann das Mitspracherecht bei Menschen, die es selbst nicht wahrnehmen können, auf Betreuer übertragen werden.

Umgekehrt ist bei denjenigen, die beim Bezug von sozialen Dienstleistungen ausschließlich auf öffentliche Mittel angewiesen sind, festzustellen, daß vom Kostenträger im Sinne des Wirtschaftlichkeitsgebotes die Auswahl beschränkt und auf die preisgünstigsten Möglichkeiten verwiesen wird.

Im Sinne eines Mindestmaßes an Qualitätssicherung sollten jedoch u. a. folgende Maßnahmen von allen Diensten und Einrichtungen gefordert werden:

- regelmäßige Rechenschaftsberichte mit Angabe der Ziele und dem Grad der Zielerreichung
- Offenlegung der internen Qualitätssicherungsmaßnahmen
- Darlegung der fachlichen Fortbildungsmaßnahmen für die Mitarbeiter
- Entwicklung von verbandsübergreifenden Qualitätssiegeln

Darüber hinaus sollte die Bedeutung der externen und internen Qualitätssicherung in den entsprechenden Gesetzen und Verordnungen festgeschrieben werden.

Grundsätzlich besteht ein wesentlicher Beitrag zur Qualitätssicherung darin, daß Klienten Auswahl zwischen mehreren Leistungserbringern haben. Um dies zu erreichen, müssen z. B. Bedarfspläne Überkapazitäten zulassen und dürfen Vernetzungsprojekte nicht zu einem Anbieterkartell führen. Qualität kann dann sichergestellt werden, wenn die Betreiber von sozialen Diensten und Einrichtungen ein eigenes, auch wirtschaftliches Interesse daran haben, qualitätvoll zu arbeiten oder ansonsten vom Markt abtreten müssen.

7 Perspektiven für die künftige Rolle und die künftigen Chancen der Sozialen Dienste

Dieses Kapitel hat schwerpunktmäßig versucht, die derzeitige Situation der sozialen Dienste darzustellen. Es wurde hierbei auf quantitative Angaben verzichtet, da dieser Bereich weit mehr als die in anderen Kapiteln erfaßten Entwicklungen vor allem aufgrund rechtlicher Maßnahmen (Einführung der Pflegeversicherung und Garantie des Kindergartenplatzes) in den letzten Jahren und auch noch zur Zeit der Berichtserstellung einem rapiden Wandel unterworfen sind. So kann z. B. regional differenziert nicht verbindlich festgestellt werden, ob wichtige Teile der Versorgung älterer und pflegebedürftiger Menschen bezogen auf (kollektiv- oder eigenfinanzierten) Bedarf defizitär sind, oder ob nicht sogar ein Überangebot besteht. Neugründungen sozialer Dienste der 90er Jahre stehen Betriebsschließungen gegenüber. Während vor einigen Jahren lange Wartelisten für Pflegeheimplätze existierten, fühlen sich heute manche Pflegeheime von Unterauslastungen bedroht. Einem fortbestehenden Mangel an Kindergartenplätzen, trotz deutlicher Ausweitung der Angebote in den letzten Jahren, stehen gerade in manchen Kommunen auch – gerade aufgrund des kleinräumig differenzierten demographischen Wandels – auch Überkapazitäten gegenüber.

Für eine Vielzahl spezifischer sozialer Dienste besteht nur ein sehr eingeschränkter Überblick über das vorhandene Angebot. Mangel an vorhandenem Angebot spezifischer Dienste in generell oder in speziellen Kommunen oder Stadtteilen werden jedoch durchaus gemeldet.

Eine quantitative Prognose des Bedarfs an sozialen Diensten für die kommenden Jahrzehnte kann deswegen analog zur Prognose der Ausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung oder die gesetzliche Krankenversicherung auch nicht annäherungsweise präzise zum jetzigen Zeitpunkt gemacht werden.

Die Schilderung wichtiger Aspekte der sozialen Dienste heute in einer Phase rapiden Wandels zeigt jedoch verbunden mit den eingangs skizzierten Determinanten des Bedarfs, teils auch des Angebots auf, daß diesem Bereich eine quantitativ wie qualitativ zunehmend bedeutende Rolle zur Daseinsvorsorge und zur Sicherung der Lebensqualität im Zuge des zu erwartenden demographischen wirtschaftlichen und sozialen Wandels zukommen wird.

Der Bereich insgesamt wird zudem auch einen wirtschaftlichen Wachstumssektor mit steigenden Beschäftigungsmöglichkeiten darstellen.

Mit Blick auf die nach wie vor sehr heterogene Ausgestaltung des Wirtschaftsbereiches soziale Dienste und seiner Finanzierung ist hier auch eine ökonomisch, politisch und sozial sehr interessante Entwicklung zu erwarten, die Gefahren und Potentiale in sich birgt und die es mit Behutsamkeit zu gestalten gilt.

Angesichts des rapiden Wandels und der eher diffusen Kenntnisse über diesen Bereich wie auch der bisher geringen Beachtung durch einschlägige wissenschaftliche Disziplinen ist bez. sozialer Dienste – vielleicht mehr als in anderen in diesem Bericht behandelten Bereichen – ein hohes Maß an zusätzlichen Analysen erforderlich, um die Folgen des kommenden Wandels im Sinne hoher Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger gestalten zu können.

Literaturverzeichnis

André, G. (1994): Sozialamt. Eine historisch-systematische Einführung in seine Entwicklung, Weinheim / Basel

Bäcker, G. / Bispinck, R. / Hofemann, K. / Naegele, G. (1989): Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II: Gesundheit, Familie, Alter, Soziale Dienste, Köln

Bäcker, G. / Bispinck, R. / Hofemann, K. / Naegele, G. (1998): Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland, Neuauflage

Bäcker, G. / Heinze, R. G. / Naegele G. (1995): Die sozialen Dienste vor neuen Herausforderungen. Dortmunder Beiträge zur Sozial- und Gesellschaftspolitik, Bd. 1., Münster

Badelt, Ch. (1994): Soziale Dienstleistungen als Herausforderung an einen Umbau des Sozialstaats, Referat zur Tagung des Sozialpolitischen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, Augsburg (vorläufige Fassung, Vervielfältigung)

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.) (1994): Ehrenamt – Krise oder Formenwandel? Tagungsdokumentation einer Fachtagung vom 20.–21. September 1994 in Tutzing

Beck, B. / Naegele, G. / Reichert, M. (1997): Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Pflege, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Bd. 106/1, Stuttgart / Berlin / Köln

Braun, J. / Claussen, F. (1997): Freiwilliges Engagement im Alter – Nutzer und Leistungen von Seniorenbüros, Stuttgart / Berlin / Köln

Braun, J. / Ketteler, U. (1996): Selbsthilfe 2000: Perspektiven der Selbsthilfe und ihrer infrastrukturellen Förderung in den alten und neuen Bundesländern, Fachtagung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 11./12. Dezember 1996, Köln

Brocke, H. (1997): Thesenpapier zur Sitzung der Arbeitsgruppe 2 am 17. Dezember 1997: Zukunft der freien Wohlfahrtspflege (unveröffentlicht)

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAGFW) (1997): Gesamtstatistik der Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege, Stand 1. Januar 1996, Bonn

Bundeskonferenz Qualitätssicherung (1995): Stellungnahme zur Rolle und Bedeutung der Kommunen und Länder im Zuge der Umsetzung des SGB XI (Stand 1994), in: Igl, G. / Kühnert, S. / Naegele, G. (Hrsg.): SGB XI als Herausforderung für die Kommunen, Hannover, S. 265–270

Bundesministerium für Familie und Senioren (BMFuS) (1994) (Hrsg.): Ältere Menschen als Helfer in ehrenamtlichen Diensten, Materialien zum Modellprogramm Seniorenbüro, Bd. 5, Bonn

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (1997): Politische Beteiligung älterer Menschen in Europa. Redaktion: Careell, A. / Gerling, V. / Marking, C. / Walker, A., Bonn

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (1995): Heimstatistik, 6/1995

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.) (1995): Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht, Bonn

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend / ISAB (1993): Selbsthilfe und Selbsthilfeunterstützung in der Bundesrepublik Deutschland, Aufgaben und Leistungen der Selbsthilfekontaktstellen in den neuen und alten Bundesländern, Stuttgart / Berlin / Köln

Deutscher Bundestag (1995): Antrag der Abgeordneten Andrea Fischer u. a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, „Freiwilliges soziales Engagement fördern und zur Selbständigkeit ermutigen". Bundestags-Drucksache 13/3232 vom 5. Dezember 1995, Bonn

Deutscher Bundestag (1996): Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage der Fraktion der F.D.P.: „Bedeutung ehrenamtlicher Tätigkeit für unsere Gesellschaft." Bundestags-Drucksache 13/5674 vom 1. Oktober 1996, Bonn

Deutscher Sportbund und 34 weitere Verbände (1995): Berliner Resolution zum Ehrenamt. Verabschiedet am 6. November 1995, Berlin

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (1998): Zur zukünftigen Rolle der Kommunen in der Altenhilfe, in: NDV 1/1998, S. 2–5

Elingen, M. et al. (1997): „Ehrenamt", Diskussionspapier an der Fakultät für Sozialwissenschaften, Bochum

Engelhardt, H. D. et al. (1995): Was Selbsthilfe leistet. Ökonomische Wirkungen und sozialpolitische Bewertung, Freiburg i. Br.

Erlinghagen, M. / Rinne, K. / Schwarze, J. (1997): Ehrenamtliche Tätigkeiten in Deutschland – komplementär oder substitutiv? Analysen mit dem Sozioökonomischen Panel 1985 bis 1996, Diskussionspapier Nr. 97-10 aus der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität, Bochum

Evers, A. (1992): Megatrends im Wohlfahrtsmix. Soziale Dienstleistungen zwischen Deregulierung und Neugestaltung, in: Blätter der Wohlfahrtspflege – Deutsche Zeitschrift für Sozialarbeit, 1/92, S. 3–7

Evers, A. / Leichsenring, K. / Pruckner, B. (1993): Alt genug, um selbst zu entscheiden. Internationale Modelle für mehr Demokratie in Altenhilfe und Altenpolitik, Freiburg i.Br.

Flösser, G. (1996): Von der Neuorganisation der sozialen Dienste der siebziger Jahre zum Kontraktmanagement in den neunziger Jahren – Lehren aus vergangenen Verwaltungsreformen, in: J. Merchel, J. / Schrapper, Chr. (Hrsg.): Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster, S. 18–31

FrauenRat NW (1994): Unentbehrlich umstritten umsonst: Das Ehrenamt. Dokumentation einer Fachtagung am 27. August 1994 in Münster, Leverkusen

Gaskin, K. / Smith, J. D. / Paullwitz, I. et al. (1996): Ein neues bürgerschaftliches Europa. Eine Untersuchung zur Verbreitung und Rolle von Volunteering in zehn Ländern, Freiburg i. Br.

Grunow, D. (1996): Auf dem Weg zur „neuen Fehlsteuerung"? Bürgernähe und Kundenorientierung in der Sozialverwaltung, in: Merchel, J./ Schrapper, Chr. (Hrsg.): Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster, S. 32–60

Heinze, R. G. / Keupp, H. (1997): Gesellschaftliche Bedeutung von Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit. Gutachten für die „Kommission für Zukunftsfragen" der Freistaaten Bayern und Sachsen, Bochum

Heinze, R. G. / Strünck, Ch. (1996): Kontraktmanagement im Windschatten des „Wohlfahrtsmix"? Neue kommunale Steuerungsmodelle für das System der Wohlfahrtsverbände, in: Evers, A. / Olk, Th. (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohfahrtsgesellschaft, Opladen, S. 294–322

Heinze, R. G. / Strünck, Ch. (1997): Zur politischen Ökonomie der sozialen Dienstleistungsproduktion, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 2/1997

Hofmann-Hoeppel, J. (1992): Die (finanz)verfasungsrechtliche Problematik des BSHG-Vollzugs durch Kommunale Gebietskörperschaften: dargestellt am Beispiel der Rechtslage im Freistaat Bayern und in Nordrhein-Westfalen, Berlin

Hummel, K. (Hrsg.) (1995): Bürgerengagement. Seniorengenossenschaften, Bürgerbüros und Gemeinschaftsinitiativen, Freiburg i.Br.

Igl, G. (1994): Prospektive Pflegesätze, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 8/94, S. 291–299

Igl, G. (1995): Die Pflegeversicherung – Strukturelle Auswirkungen und Konsequenzen für die Kommunen, in: Igl, G. / Kühnert, S. / Naegele, G. (Hrsg.): SGB XI als Herausforderung für die Kommunen, Hannover, S. 9–40

Institut für Sozialwissenschaftliche Analyse und Beratung (ISAB) (1997): Selbsthilfe und Selbsthilfeunterstützung in der Bundesrepublik Deutschland, Aufgaben und Leistungen in den Selbsthilfekontaktstellen in den neuen und alten Bundesländern, Köln

Jakob, G. (1993): Zwischen Dienst und Selbstbezug, Opladen

Johne, G. (1993): Soziale Dienste als Forschungsgegenstand. Konzeptionen und Perspektiven, in: Braun, H. / Johne, G. (Hrsg.): Die Rolle sozialer Dienste in der Sozialpolitik Frankfurt a. M., S. 117–134

Kohli, M. et al. (1993): Engagement im Ruhestand, Rentner zwischen Erwerb, Ehrenamt und Hobby, Opladen

Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Teil III, Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage, Bonn

Korioth, St. (1993): Beteiligung des Bundes an den sozialen Kosten, in: DVBl., S. 356 ff.

Krüger, D. (1993): Struktureller Wandel des sozialen Engagements, in: Informationen für die Frau, 3/93, S. 3–11

Laux, E. (1996): „Neue Steuerungsmodelle", brauchbare Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung?, in: Merchel, J. / Schrapper, Chr. (Hrsg.): Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster, S. 129–144

Maunz, Theodor/Dürig, Günter: Grundgesetz – Kommentar, Loseblattsammlung, München, Stand November 1997

Maus, R. (1995): Aufgabenverantwortung und Finanzierungsverantwortung der kommunalen Gebietskörperschaften, in: Ipsen, J. (Hrsg.): Kommunale Aufgabenerfüllung in Zeiten der Finanzkrise, Baden-Baden, S. 33 ff.

Merchel, J. / Schrapper, Chr. (1996): „Neue Steuerung" in der Sozialverwaltung – Hoffnungen, Skepsis und Fragen gegenüber einem neuen Modernisierungskonzept, in: dies. (Hrsg.): Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster, S. 7–15

Michel, M. (1997a): Ehrenamtliches Engagement in Leipziger Seniorenbegegnungsstätten. Studie im Auftrag des Seniorenbeirates der Stadt Leipzig, Leipzig

Michel, M. (1997b): Ehrenamtlichkeit und Professionalität in Leipziger Frauenprojekten. Gutachten im Auftrag des Referates für Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Leipzig, Leipzig

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (1995): Ambulante Pflegedienste in Nordrhein-Westfalen. Bestandsanalyse in typischen Regionen, Forschungsbericht des Kuratoriums Deutsche Altershilfe / Wilhelmine-Lübke-Stiftung e. V. in Zusammenarbeit mit der ISG Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit

und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (1996): Zukunft des Sozialstaates: Freiwilliges Engagement und Selbsthilfe, Düsseldorf

Ministerium für Frauen, Bildung, Weiterbildung und Sport des Landes Schleswig-Holstein (1994), Ehrenamtliche soziale Arbeit von Frauen und Männern in Schleswig-Holstein, Kiel

Ministerium für Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Landessportbund Nordrhein-Westfalen, Diözesan-Arbeitsgemeinschaft der ehrenamtlichen Caritasgruppen im Erzbistum Köln (Hrsg.) (1996): Das Ehrenamt im Sport und in sozialen Bereichen, Düsseldorf

Morgenwelt Consult GmbH (Hrsg.) (1995): Frauen und soziales Engagement, Köln

Müller, S. / Rauschenbach, Th. (Hrsg.) (1988): Das soziale Ehrenamt, Nützliche Arbeit zum Nulltarif, Weinheim / München

Müller-Kohlenberg, H. / Kardorff, E. von / Kraimer, K. (1994): Laien als Experten. Eine Studie zum Sozialen Engagement im Ost- und Westteil Berlins, Frankfurt a. M. u. a.

Naegele, G. / Walker, A. (Ed.) (im Erscheinen): The Politics of Old Age in Europe, Open University Press, London

Naegele, G. / Schmidt, W. (1993): Zukünftige Schwerpunkte kommunalpolitischen Handelns in der Altenpolitik und Altenarbeit auf dem Hintergrund des demographischen und soziostrukturellen Wandels des Alters, in: Kühnert, S. / Naegele, G. (Hrsg.): Dortmunder Beiträge zur angewandten Gerontologie, Bd. 1: Perspektiven moderner Altenpolitik und Altenarbeit, Hannover

Naegele, G. / Schmidt, W. (Hrsg.) (1996): Mehr Bürgernähe durch wohnortbezogene Vernetzung in der kommunalen Altenarbeit. Das Modellprojekt „Sozialgemeinde" in Nordrhein-Westfalen, Münster

Netten, A. (1993): Ökonomische Aspekte sozialer Arbeit, in: Braun, H. / Johne, G. (Hrsg.): Die Rolle sozialer Dienste in der Sozialpolitik. Frankfurt a. M., S. 27 bis 47

Notz, G. (1987): Arbeit ohne Geld und Ehre? Zur Gestaltung ehrenamtlicher sozialer Arbeit, Opladen

Notz, G. (1989): Frauen im sozialen Ehrenamt. Ausgewählte Handlungsfelder: Rahmenbedingungen und Optionen, Freiburg

Olk, T. (1989): Vom „alten" zum „neuen" Ehrenamt, in: Blätter der Wohlfahrtspflege 136, 1/89, S. 7–10

Olk, T. (1995): Zwischen Korporatismus und Pluralismus: Zur Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege im bundesdeutschen Sozialstaat, in: Rauschenbach, T. / Sachße, Chr. / Olk, Th. (Hrsg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen, Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch, Frankfurt am Main

Papst, St. (1996): Sozialanwälte. Wohlfahrtsverbände zwischen Interessen und Ideen, Augsburg

Pitschas, R. (1996): Kommunale Sozialpolitik, in: von Maydell, B. Baron / Ruland, F. (Hrsg.): Sozialrechts-Handbuch, 2. Aufl., C 24, S. 1257 ff.

Pitschas, R. (1996): Verwaltungsmodernisierung im Spannungsfeld von öffentlichem Dienstleistungsmanagement und dem Steuerungsanspruch des Rechts, in: Merchel, J. / Schrapper, Chr. (Hrsg.): Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster, S. 107–128

Poldrack, H. (1993): Soziales Engagement im Umbruch. Zur Situation in den neuen Bundesländern, Köln / Leipzig

Rauschenbach, T. / Müller, S. / Otto, U. (1988): Vom öffentlichen und privaten Nutzen des Ehrenamtes, in: Müller, S. / Rauschenbach, T. (Hrsg.), S. 223–242.

Reihs, S. (1995): Im Schatten von Freiheit und Erfüllung. Ehrenamtliche Arbeit in Bayern, Bochum

Rhiemeier, D. (1991): Eine Mehrheit – wie eine Minderheit behandelt. Frauen im Ehrenamt der Kirche, Bielefeld

Rosendahl, B. / Zängl, P. (1997): Entwicklungsmöglichkeiten und Perspektiven örtlicher Pflegekonferenzen – Eine Zwischenbilanz, in: dies.: Umsetzung der Pflegeversicherung. Erfahrungsberichte aus kommunalen Pflegekonferenzen in Nordrhein-Westfalen, im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Runge, B. / Vilmar, F. (1988): Handbuch Selbsthilfe. Frankfurt a.M.

Runge, B. / Vilmar, F. (1992): Die Bedeutung Sozialer Selbsthilfe für die neuen Bundesländer. Studiengruppe für Soziale Selbsthilfe, Arbeitsheft 10, Berlin

Sarrazin, Th. (1995): Kommunale Aufgaben und kommunaler Finanzstatus, in: Ipsen, J. (Hrsg.): Kommunale Aufgabenerfüllung im Zeichen der Finanzkrise, Baden-Baden, S. 11 ff.

Schäfer, D. (1981): Soziale Dienste – Angebot und Nachfrage, in: Klages / Merten (Hrsg.), Sozialpolitik durch soziale Dienste, S. 89–107

Schneekloth, U. / Potthoff, O. (1993): Hilfe- und Pflegebedürftige in privaten Haushalten. Bericht zur Repräsentativerhebung im Forschungsprojekt „Möglichkeiten und Grenzen selbständiger Lebensführung" im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren, hrsg. v. Bundesministerium für Familie und Senioren, Stuttgart / Berlin / Köln

Schulte, B. (1996): Altenhilfe in Europa. Rechtliche, institutionelle und infrastrukturelle Bedingungen – vergleichender Gesamtbericht, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Bd. 132.1, Stuttgart / Berlin / Köln

Tews, H.-P. (1993): Neue und alte Aspekte des Strukturwandels des Alters, in: Naegele, G. / Tews, H. P. (Hrsg.): Lebenslagen im Strukturwandel des Alters.

Alternde Gesellschaft – Folgen für die Politik, Opladen

Tews, H.-P. (1995): Ältere Menschen und bürgerschaftliches Engagement, in: Hummel, K. (Hrsg.): Bürgerengagement – Seniorengenossenschaften, Bürgerbüros und Gemeinschaftsinitiativen, Freiburg i.Br., S. 80–129

Ullrich, O. (1993): Lebenserhaltende Tätigkeit jenseits der Lohnarbeit, in: Fricke, W. (Hrsg.): Jahrbuch Arbeit und Technik. Bonn, S. 84–98

Vigener, G. (1994): Prospektive Pflegesätze in Einrichtungen der Alten- und Behindertenhilfe nach der Änderung des Bundessozialhilfegesetzes, in: NDV 4/1994, S. 122–124

Voscherau, H. (1994): Die Großstadt als sozialer Brennpunkt – am Beispiel Hamburg, in: Kronawitter, G. (Hrsg.): Rettet unsere Städte jetzt! Das Manifest der Oberbürgermeister, Düsseldorf, S. 77 ff.

Wagner, G. et al. (1998): Soziale Abenteuer als Pseudoalternativen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 3/98, S. 300–306

Wagner, G. (1998): Zentrale Aufgaben beim Um- und Ausbau der Gefahrenvorsorge – Ein Versuch die Vertragstheorie sowie die Theorie des Markt- und Staatsversagens für die Sozialpolitik nutzbar zu machen, in: Hauser, R. (Hrsg.): Zukunft der sozialen Sicherung II, Berlin

Wendt, W. R. et al. (Hrsg.) (1996): Zivilgesellschaft und soziales Handeln, Bürgerschaftliches Engagement in eigenen und gemeinschaftlichen Belangen, Freiburg i. Br.

Wilbers, J. (1997): Thesenpapier für die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" vom 24. September 1997 zu Punkt 5.3: Nutzerorientierung (nicht veröffentlicht)

Winkler, G. (1996): Sozialreport 50+, Daten und Fakten zur sozialen Lage von Bürgern ab dem 50. Lebensjahr in den neuen Bundesländern, Berlin, S. 176 bis 179

Wohlfahrt, N. (1996): Steuerungsprobleme „neuer Steuerungsmodelle": Welche Rolle spielt die kommunale Politik bei der Modernisierung der Verwaltung?, in: Merchel, J. / Schrapper, Chr. (Hrsg.): Neue Steuerung. Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung, Münster, S. 90–106

Zander, M. / Notz, G. (1997): Ehrenamtliche soziale Arbeit und bürgerschaftliches Engagement in Thüringen, Forschungsprojekt im Auftrag der Heinrich Böll-Stiftung, Thüringen/Erfurt

VII Migration und Integration

1 Definitorische Einleitung

Wanderungen waren schon immer Teil der deutschen Geschichte [1026]). Sie bilden nach Grohmann (1996) ein „Phänomen menschlicher und gesellschaftlicher Lebensgestaltung, in dem sich Weltoffenheit und Freiheit ebenso manifestieren können wie Repressionen und Lebensangst, Zukunftsvorsorge ebenso wie Abenteuerlust, Bildungs- und Arbeitsstättensuche ebenso wie Rückzug aus dem Arbeitsleben". [1027]) Migrationsanlässe können verschieden sein, es ähneln sich aber die jeweiligen Migrations- und Integrationsabläufe: Sie bilden ein prozeßhaftes Geschehen, das den Entschluß, von einem Land oder Gebiet in ein anderes zu wandern, umfaßt, dann den Akt des Wanderns selbst und die Auswirkungen des Übergangs in ein anderes Land oder Gebiet. Wenn auch Phasen innerhalb dieses Prozesses aufweisbar sind, so ist hiermit dennoch ein kontinuierlicher Differenzierungs- und (Re-) Integrationsvorgang angesprochen. Auf personaler Ebene verändern sich Existenzweisen [1028]), auf gesellschaftlicher Ebene werden sozialer Wandel und Neustrukturierungen hervorgerufen.

1.1 Migrationstypen

Wanderungen können kollektiv oder individuell erfolgen, freiwillig oder erzwungen sein sowie temporär oder dauerhaft beabsichtigt werden.

Von Zu-/Abwanderung wird gesprochen, wenn Personen oder Gruppen, gleich ob temporär oder dauerhaft, in ein anderes Land oder Gebiet zu-/fortziehen, von Ein-/ Auswanderung, wenn der Aufenthalt in einem anderen Land oder Gebiet nicht nur temporär ist, sondern dauerhafte Niederlassung zur Folge hat.

Fluchtwanderungen liegen dann vor, wenn der Entschluß zur Migration erzwungen wurde (z. B. durch Mißachtung der Menschenrechte, Verfolgung, Bedrohung von Minderheiten, Krieg oder Bürgerkrieg, absolute Verelendung, Natur- und Umweltkatastrophen).

Arbeitswanderungen (oder besser ökonomisch bedingte Wanderungen) liegen vor, wenn durch die Migration das – mehr oder weniger frei bestimmte – Ziel einer sozioökonomischen Verbesserung der Lebensumstände durch z. B. Arbeitsaufnahme, (Aus-) Bildung oder unternehmerisches Handeln in einem anderen Land oder Gebiet erreicht werden soll.

[1026]) Siehe Bade, K., Homo migrans. Wanderungen aus und nach Deutschland, Essen 1994.

[1027]) Zitat: Grohmann, H., Einführung zur 66. Jahreshauptversammlung der Deutschen Statistischen Gesellschaft, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 80, 1/1996, Göttingen, S. 1.

[1028]) Vgl. Hettlage-Varjas, A./Hettlage R., Übergangsidentitäten im Migrationsprozeß, in: Zeitschrift für Frauenforschung, 3/1995, Bielefeld, S. 15.

Infolge von Flucht- und Arbeitswanderungen, die zunächst temporär geplant waren, sich jedoch zu dauerhafter Niederlassung im Zielland der Migration verfestigten, treten Wanderungen zum Zweck der Familienzusammenführung auf. Remigration ist die temporäre (Zirkulation) oder dauerhafte Rückkehr in das Herkunftsland.

Wanderungen können also politisch, ökonomisch, ökologisch, demographisch, sozial oder kulturell veranlaßt sein, meist liegt jedoch der jeweiligen Migrationsentscheidung ein multifaktorielles Ursachengeflecht zu Grunde [1029]).

1.2 Integration

Integration kann allgemein als die Verbindung von Einzelpersonen/Gruppen zu einer gesellschaftlichen „Einheit" – bei Anerkennung und Akzeptanz von kulturellen Verschiedenheiten – bezeichnet werden. [1030]) Integration ist ein Prozeß, der über Generationen verläuft, und in dem eine Abnahme von Unterschieden in den Lebensumständen von Einheimischen und Zugewanderten erfolgt. Es sind vier Dimensionen des Begriffs zu unterscheiden: [1031])

Die erste Dimension bezeichnet einen Prozeß, in welchem Zuwanderer einen Mitgliederstatus in der Aufnahmegesellschaft erwerben sowie Zugang zu gesellschaftlichen Positionen und einen Status auf der Basis gleichberechtigter Chancen erreichen (strukturelle Integration).

Integration schließt kognitiv-kulturelle Lern- und Internalisierungsprozesse bei der zugewanderten wie bei der einheimischen Bevölkerung ein, die notwendig sind für die Teilnahme und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben (kulturelle Integration oder Akkulturation).

Gesellschaftliche Mitgliedschaft bedeutet im privaten Bereich die Teilnahme und Akzeptanz bei sozialen Aktivitäten und bei Vereinsmitgliedschaften der Aufnahmegesellschaft (soziale Integration).

Die subjektive Seite der Integration zeigt sich in Prozessen neuer persönlicher Zugehörigkeitsdefinitionen (identifikatorische Integration).

[1029]) Vgl. Mühlum, A., Armutswanderung, Asyl und Abwehrverhalten. Globale und nationale Dilemmata, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B7/93) vom 12. Februar 1993, Bonn.

[1030]) Vgl. Beger, K.-U., Migrationen, in: Universitas – Zeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft, 53, 8/1997, Stuttgart.

[1031]) Vgl. zu den Dimensionen des Integrationsbegriff das Gutachten „Einwanderungsgesellschaft Deutschland – Konfliktpotentiale und Chancen" (1997), das von Professor Dr. Friedrich Heckmann und Véronika Tomei, europäisches forum für migrationsstudien, Bamberg, im Auftrag der Kommission erstellt wurde (Veröffentlichung ist geplant).

In der Migrationsforschung wurde ein – empirisch vielfach bestätigtes – idealtypisches Phasenmodell der Integration von Zugewanderten entwickelt[1032]): zunächst stehen danach in Integrationsprozessen der Erwerb von sprachlichen Fähigkeiten und von Kenntnisse der sozialen Regeln des Zuwanderungslandes im Mittelpunkt und es werden Arbeitsverhältnisse eingegangen. Es erfolgt zunächst ein funktionaler Lern- und Anpassungsprozeß der Zugewanderten, der mit Akkomodation bezeichnet wird. In einer zweiten Phase dieses Prozesses erfolgt zusätzlich die Veränderung von Werten, Normen und Einstellungen der Zugewanderten, die bis zur weitgehenden Übernahme der Kultur der Mehrheitsgesellschaft – bei wechselseitiger, aber oft ungleichgewichtiger Beeinflussung – reichen kann. Diese Phase des Integrationsprozesses nennt man Akkulturation.

Erfolgreiche Integration bezieht sich auf Einzelpersonen aus ethnischen Gruppen, die im Grundsatz Teilhabe auf allen Ebenen (Kultur, Schule, Ausbildung, Zugang zu allen Berufen, Ämtern, Mandaten) ermöglicht. Diese Form der Integration wird in der Regel erst erreicht, wenn mehrere Generationen im Aufnahmeland verwurzelt sind.

2 Das internationale Migrationsgeschehen als Hintergrund der Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland

Wanderungsbewegungen nach und aus Deutschland sind eingebettet in ein weltweites Migrationsgeschehen, das durch zwei wesentliche Tendenzen gekennzeichnet ist:

- die absolute Anzahl der Migrantinnen und Migranten ist in den vergangenen Jahrzehnten stark angestiegen, wenn auch ihr geschätzter Anteil an der Weltbevölkerung sich nur unwesentlich verändert hat;
- die Wanderungen zwischen den Industrieländern sind tendenziell rückläufig, wohingegen die Wanderungen aus und innerhalb der weniger entwikkelten Staaten überproportional ansteigen.

Besonders stark angestiegen sind seit den 70er-Jahren die weltweiten Flüchtlingsströme. Sie werden im Folgenden als erstes behandelt. Danach wird die klassische Arbeitsmigration skizziert, die zunehmend auch in nicht geregelter Form erfolgt. Zukünftig immer bedeutsamer dürften auch die Wanderungen zum Zwecke der Familienzusammenführung werden.

2.1 Formen und Umfang der Migration

Nach Angaben des VN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR 1997 a) befanden sich im Jahr 1996[1033]) rd. 26 Millionen Personen als Flüchtlinge aus „begründeter Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung außerhalb des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen" [1034]), oder in einer flüchtlingsähnlichen Situation im jeweiligen Krisengebiet. In den vergangenen zehn Jahren hat sich die Anzahl der (registrierten) Flüchtlinge weltweit mehr als verdoppelt, in Afrika verdreifacht, in Europa, insbesondere durch die kriegerischen Auseinandersetzungen im früheren Jugoslawien bedingt, verzehnfacht. Es wird geschätzt, daß eine ungefähr ebenso hohe Anzahl von Flüchtlingen vom UNHCR nicht erfaßt wird. Nur ein kleinerer Teil der weltweit im Ausland registrierten Flüchtlinge findet in den wohlhabenden Ländern Zuflucht. Das „Weltflüchtlingsproblem" betrifft vor allem die unmittelbaren Nachbarregionen der jeweiligen Krisengebiete.

Die Zahl der in den Mitgliedstaaten der EU sowie Schweiz und Norwegen jährlich gestellten Asylanträge ist von rd. 150 000 im Jahr 1987 auf knapp 700 000 im Jahr 1992 gestiegen und hat sich danach bis 1994 wieder mehr als halbiert (328 000). Davon entfiel jeweils ein Drittel bis die Hälfte auf die Bundesrepublik Deutschland. 1996[1035]) wurden in den Mitgliedsländern der EU sowie in Norwegen und der Schweiz insgesamt noch knapp 250 000 Asylanträge gestellt, davon etwa 117 000 in Deutschland. Neben Deutschland verzeichnen auch das Vereinigte Königreich (etwa 30 000), die Niederlande (rd. 23 000), Frankreich (17 000) und Belgien (12 500) höhere Zuzüge von Asylsuchenden. Die Zahl der Anerkennungen beträgt europaweit im Durchschnitt rd. 10 v. H. In der Bundesrepublik Deutschland lag sie in diesem Zeitraum gering über dem Durchschnitt, wenn man die abgelehnten Asylbewerber mit Abschiebeschutz nach Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention hinzuzählt. Es konnten in diesem Zeitraum insgesamt knapp 200 000 Personen in den europäischen Staaten Asyl erhalten, und etwa ebensovielen wurde ein Bleiberecht aus humanitären und ähnlichen Gründen zuerkannt. Über 1,5 Millionen Asylanträge wurden abgelehnt.

Rund doppelt so hoch wie die Zahl registrierter Flüchtlinge ist die Zahl der Migrantinnen und Migranten, die auf der Suche nach Arbeit innerhalb und zwischen Regionen beziehungsweise Kontinenten wandern, wobei die Grenzen zwischen Freiwilligkeit und Zwang fließend sind[1036]).

Nach Angaben der Internationalen Organisation für Migration (IOM, Genf)[1037]) hielten sich 1997 rd.

[1032]) Vgl. hierzu Heckmann, F., Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie inter-ethnischer Beziehungen, Stuttgart 1992, sowie das o. g. Gutachten von Heckmann und Tomei (1997).

[1033]) Alle Zahlen UNHCR (1997 a), Statistik, Bonn.

[1034]) So die Flüchtlingsdefinition des UNHCR gemäß Artikel I A, 2 der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951.

[1035]) Vgl. Eurostat Jahrbuch '97, Luxemburg 1997, S. 87f.

[1036]) Vgl. Nuscheler, F., Warum und wohin sie wandern?, in: Städte- und Gemeinderat, hrsg. vom nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebund, 11/1994, S. 351 ff. Siehe von demselben Autor auch die umfassende Studie: Internationale Migration. Flucht und Asyl, Opladen 1995.

[1037]) Angaben der IOM laut schriftlicher Auskunft vom 11. April 1997; die Zahlen basieren auf den Migrant Stocks (foreign born) der UN Population Division, welche Daten von in allen VN-Staaten durchgeführten Volkszählungen zusammenfassen sowie auf Schätzungen zur Vorbereitung der VN-Bevölkerungskonferenz in Kairo 1994, die um den angegebenen Prozentsatz fortgeschrieben wurden. Vgl. auch die gemeinsame Studie von der IOM und der United Nations Conference on Trade and Development (UNCTD), Foreign Direct Investment, Trade, Aid and Migration, Genf 1996, sowie UN Population Division, Trends in Migrant Stock (foreign born), New York 1995.

130 Millionen Menschen oder 2,2 v. H. der Weltbevölkerung im Ausland auf: rd. 25 Millionen legale Arbeitsmigrantinnen und -migranten, schwerpunktmäßig in Nordamerika, Westeuropa, den Golfstaaten sowie den Wachstumsregionen Ost- und Südostasiens. Rund ein Viertel der weltweit im Ausland lebenden Migrantinnen und Migranten (30 Millionen) hält sich nach Schätzungen, die auf einzelnen Feldstudien basieren und nicht repräsentativ sind, illegal[1038]) in den Zielländern auf; allein für die USA wird eine Zahl von ungefähr 3,4 Millionen angenommen. Arbeitsmigrantinnen und -migranten sind in sehr unterschiedlichen Beschäftigungsfeldern tätig: zum einen in Bereichen, in denen Experten, hochqualifizierte Spitzenkräfte, Manager, Forscher und Techniker gefragt sind, andererseits in Bereichen, in denen Hilfskräfte in Landwirtschaft und Baugewerbe, für schmutzige, gefährliche und anstrengende Tätigkeiten sowie für einfache Dienstleistungen gesucht werden.

Die jährlichen Wanderungsströme aus Entwicklungsländern sind nach Angaben der Weltbank[1039]) derzeit im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung nicht größer als in den frühen siebziger Jahren, nämlich etwa ein Wanderungsfall pro 1 000 Einwohner. Dennoch stieg die Anzahl der Migrantinnen und Migranten Mitte der 90er Jahre auf einen historischen Höchststand. Insgesamt leben hiernach ungefähr 2 v. H. der in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen[1040]) geborenen Menschen nicht in ihrem Heimatland. Ungefähr 2 bis 3 Millionen neuer Migrantinnen und Migranten wandern derzeit jährlich aus Entwicklungsländern aus, von denen etwa die Hälfte in Industrieländer geht. Für die Industrieländer bedeutet dies durchschnittlich 1,5 Wanderungsfälle aus Entwicklungsländern pro 1 000 Einwohner im Jahr, etwa so viele wie 1970.

Zielgebiete innerhalb der Länder des „Südens" sind insbesondere die sog. „Schwellenländer" mit expandierenden Wirtschaften und die Ölförder-Länder des Mittleren Ostens (hier sind 60 bis 90 v. H. der arbeitenden Bevölkerung ausländischer Herkunft). In den G7-Staaten[1041]) insgesamt leben rd. ein Drittel aller Migrantinnen und Migranten.

Aufgrund der niedrigen Geburtenraten in den Industriestaaten resultiert ein wesentlicher Anteil des dort dennoch zu verzeichnenden, schwachen Anstiegs der Bevölkerung aus Zuwanderungen (in der Bundesrepublik Deutschland ist das Anwachsen der Bevölkerung sogar ausschließlich darauf zurückzuführen). Die Wanderungen zwischen den Industrieländern haben sich seit 1970 von 2,5 Wanderungsfällen pro 1 000 Einwohner auf 1,5 Wanderungsfälle im Jahr 1990 vermindert. Der Anteil von im Ausland geborenen Menschen an der Gesamtbevölkerung in den Industrieländern – derzeit ca. 5 v. H. – ist gestiegen, bedingt durch die langsamere Zunahme der einheimischen Bevölkerung. Der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte beträgt durchschnittlich rd. 6 v. H.; dabei reicht das Spektrum von weniger als 1 v. H. in Spanien bis zu etwa 20 v. H. in der Schweiz, die Bundesrepublik Deutschland liegt bei etwa 10 v. H.

2.2 Perspektiven[1042])

Insgesamt ist die Datenlage zu grenzüberschreitender Migration sehr unsicher und abweichende Schätzungen die Regel. Wanderungen zur Familienzusammenführung sind, neben Flucht- und Arbeitsmigration, in vielen Zielländern derzeit schon quantitativ am bedeutendsten[1043]) und dürften in Zukunft noch zunehmen, da in einem typischen Wanderungsmuster zunächst Einzelpersonen (z. B. zur Arbeitsaufnahme) in ein anderes Gebiet oder Land wandern, mit Verfestigung des Aufenthaltes im Zielgebiet der Migration dann Familienangehörige nachgeholt werden oder auch im Herkunftsland nach Ehepartnern gesucht wird. Erwartbar ist, daß zukünftig der Umfang von Rück- und Zirkulationswanderungen ebenfalls hoch sein wird.

Wanderungsbewegungen werden voraussichtlich weiterhin in großem Umfang stattfinden. Sie werden die soziale, ökonomische und kulturelle Entwicklung in den Herkunfts- und Zielregionen wesentlich beeinflussen. Die Betroffenheit einzelner Regionen vom weltweiten Migrationsgeschehen kann allerdings erheblich variieren. Die Mitgliedstaaten der EU insgesamt sind aufgrund ihrer geographischen Lage insbesondere von Wanderungen aus Mittelmeeranrainerstaaten (Maghreb, Türkei) und aus Osteuropa betroffen. Die Wanderungsverflechtungen der Bundesrepublik Deutschland sind zusätzlich durch die Zuwanderung deutscher Aussiedlerinnen und Aussiedler aus Osteuropa geprägt.

Neben den bereits bestehenden Wanderungsverflechtungen zwischen einzelnen Regionen dürften folgende Rahmenbedingungen das zukünftige Migrationsgeschehen bestimmen:

1. Der Abstand zwischen Regionen mit hohem erzielten BSP und hohem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung sowie Regionen mit geringem erzielten BSP und niedrigem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen der Bevölke-

[1038]) Die Vereinten Nationen sprechen in ihrem neuen World Population Monitoring von „documented" und „undocumented migrants", um eine normative Konnotation zu vermeiden; vgl. UN Commission on Population and Development: World Population Monitoring 1997, New York, S. 134 und 155.

[1039]) Vgl. Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank): Weltentwicklungsbericht 1995, Arbeitnehmer im weltweiten Integrationsprozess, Bonn 1995.

[1040]) Zur Definition vgl. im Anhang die Erläuterungen zu Tabelle 1.

[1041]) U.S.A., Japan, Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Kanada, Italien.

[1042]) Vgl. Beger, K.-U., Weltweite Migration. Hintergründe – Perspektiven für die Zukunft, in: vorgänge, Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, Heft 3/1997, Opladen.

[1043]) Vgl. OECD: SOPEMI-Trends in international migration, Annual Report 1996, Paris 1997, S. 17. So beträgt ihr Anteil 1995 im Vereinigten Königreich etwa 85 v. H., in Frankreich rund 65 v. H., in Deutschland mindestens ein Drittel (vgl. unten Kapitel 3.3, Tabelle 9), in den USA und Schweden etwa 80 v. H.

rung wird aller Voraussicht nach mittelfristig zunehmen.[1044])

2. Die den Weltbevölkerungszuwachs bestimmenden Faktoren lassen sich aller Voraussicht nach nur mittel- bis langfristig in relevantem Maße beeinflussen, so daß weiterhin mit einer rasch steigenden Weltbevölkerung gerechnet werden muß, die sich regional zunehmend ungleich verteilt[1045]). Vergleiche Tabelle 1 „Szenario der Weltbevölkerungsentwicklung bis 2025 – Verteilung der Weltbevölkerung auf Länder nach Einkommensgruppen".

3. Die entstandene globale Informations- und Kommunikationsgesellschaft führt tendenziell zur Aufhebung herkömmlicher kultureller Grenzziehungen, die Verdichtung infrastruktureller (Verkehrs-) Netze ermöglicht zunehmende Mobilität. Bevölkerungswachstum, sozioökonomische Ungleichheiten, Kriege und Katastrophen können als wesentliche Push-Faktoren der Wanderungsbewegungen betrachtet werden. Umsetzbar werden Wanderungsabsichten jedoch erst durch kulturelle und infrastrukturelle Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte. Menschen sind erst fähig, ihre Region und Heimat zu verlassen, wenn die mentalen Voraussetzungen gegeben und Verkehrsverbindungen vorhanden sind.[1046])

4. Das politische Ordnungsgefüge der internationalen Beziehungen ist nach der Überwindung des bipolaren Weltsystems in einer Phase der Neustrukturierung, die mittelfristig keine Abnahme von kriegerischen Konflikten erwarten läßt. Die meisten der etwa 50 aktuell ausgetragenen bewaffneten Konflikte sind formell „innerstaatliche"[1047]) Konflikte (Antiregime-Kriege) oder sind aus inneren Konflikten entstanden (Separationskriege). Hinsichtlich der Auslösung von Flucht- und Zwangswanderungen sind ihre Folgen den zwischenstaatlichen Konflikten vergleichbar: Der Großteil der rd. 50 Millionen Flüchtlinge und Vertriebenen, die 1996 innerhalb von oder in andere Staaten geflüchtet sind oder vertrieben wurden, sind unmittelbar Kriegsopfer.

5. Neben einer Zunahme der Handels- und Kapitalströme zeichnet sich „Globalisierung" auch durch internationale Arbeitskräftewanderungen aus.

   Ob es zu Migration kommt, hängt nicht allein von der gegenwärtigen Situation und den zukünftigen Perspektiven in den Abwanderungsländern, sondern auch von der Entwicklung in den Aufnahmeländern ab. Dabei spielt die Arbeitsmarktsituation, die Gestaltung sozialer Sicherung, aber auch die Migrationspolitik eine besondere Rolle, u. a. wie Migrationsregelungen eingehalten werden.

[1044]) Vgl. UN Development Program (UNDP), Human Development Report, New York 1994, S. 35. Im 1996-Bericht wird der spektakuläre Hinweis gegeben, daß der Reichtum von 358 Milliardären das Gesamteinkommen derjenigen Länder übersteigt, in dem 45 v. H. der Weltbevölkerung leben. 89 Staaten gehe es heute schlechter als vor 10 Jahren, in 70 Entwicklungsländern liege das Einkommensniveau heute unter dem der 60er und 70er Jahre; vgl. UN Development Program (UNDP), Human Development Report, New York 1996. Vgl. auch International Monetary Fund (IMF), International Financial Statistics Yearbook, 1994, S. 94. Zur Verteilungsproblematik insgesamt siehe auch Altvater, E., Globale Verteilungskonflikte, in: M. Haedrich/W. Ruf (Hrsg.), Globale Krisen und europäische Verantwortung – Visionen für das 21. Jahrhundert, Baden-Baden 1996.

[1045]) Vgl. Birg, H., World Population Projections for the 21st Century, Frankfurt 1996. Vgl. auch Population Reference Bureau, Weltbevölkerung 1996, Washington 1996 und UN Population Division, 1996 Revision, New York 1996.

[1046]) Vgl. Nicklas, H., Das Phantom des „Kampfs der Kulturen", in: M. Haedrich/W. Ruf (Hrsg.): Globale Krisen und europäische Verantwortung – Visionen für das 21. Jahrhundert, Baden-Baden 1996, S. 179ff.

[1047]) Vgl. Brock, L., Gewalt in den internationalen Beziehungen, in: Meyer, B., Eine Welt oder Chaos? Frankfurt 1996, S. 27.

3 Migration in/aus (West-) Deutschland[1048])

Zwischen 1950 und 1997 sind – ohne Berücksichtigung der Wanderungen zwischen den beiden deutschen Staaten – insgesamt ca. 30 Millionen Zuwanderungen und über 21 Millionen Abwanderungen in der Bundesrepublik Deutschland zu verzeichnen gewesen. Daraus ergibt sich ein Außenwanderungssaldo von etwa 8,7 Millionen. Von den ca. 30 Millionen Zugewanderten insgesamt waren knapp 24 Millionen ausländische Staatsangehörige, von den knapp 20 Millionen Abwanderern insgesamt über 17 Millionen. Daraus ergibt sich eine Nettozuwanderung ausländischer Staatsangehöriger von etwa 6,6 Millionen Personen. Vergleiche Kapitel Demographische Entwicklung in Deutschland und europäische Perspektive, „Außenwanderungen 1950 bis 1997".

Der positive Außenwanderungssaldo beruht im wesentlichen auf der Zuwanderung von (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedlern, Arbeitsmigrantinnen und -migranten, Flüchtlingen sowie auf Wanderungen zur Familienzusammenführung. Die amtliche Wanderungsstatistik differenziert nicht nach Migrationsanlässen, sondern lediglich zwischen Deutschen und Ausländern. Deshalb bestehen erhebliche Defizite bei den Datengrundlagen. So gehen zugewanderte (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler statistisch in die deutsche Wohnbevölkerung ein und sind daher von der einheimischen deutschen Bevölkerung nicht zu unterscheiden. Asylbewerber sind statistisch von der übrigen ausländischen Bevölkerung so lange zu unterscheiden, wie sie sich im Asylverfahren befinden. Anerkannte Asylbewerber gehen statistisch in die ausländische Wohnbevölkerung insgesamt ein. Hier geborene Kinder aus Lebensgemeinschaften, in denen kein Partner die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, werden zur ausländischen Wohnbevölkerung gezählt; daher ist auch die Gleichsetzung der ausländischen Wohnbevölkerung mit Migrantinnen und Migranten nicht zutreffend.

3.1 Ausländische Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland

Die Zahl der in der Bundesrepublik Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen hat sich zwischen 1970 und 1997 mehr als verdoppelt. Im Zuge der Gastarbeiteranwerbung lebten bereits 1974 über 4 Mil-

[1048]) Die Außenwanderungsverflechtungen der ehemaligen DDR waren gering und sind hier nicht berücksichtigt.

Tabelle 1

Szenario der Weltbevölkerungsentwicklung bis 2025 – Verteilung der Weltbevölkerung auf Länder nach Einkommensgruppen (absolut und in v. H.)

	1996	2010	2025
	Bevölkerung (Mio.)		
insgesamt	**5 771**	**6 974**	**8 193**
I. in Ländern mit hohem Einkommen	828	886	921
II. in Ländern mit oberem mittlerem Einkommen	485	577	671
III. in Ländern mit unterem mittlerem Einkommen	1 027	1 204	1 374
IV. in China/Indien	2 168	2 570	2 877
V. in Ländern mit niedrigem Einkommen	883	1 217	1 653
VI. in Ländern ohne ausgewiesenes BSP	370	509	683
Anteile an Weltbevölkerung (in v. H.)	**1996**	**2010**	**2025**
I. Länder mit hohem Einkommen	*14,4*	*12,7*	*11,3*
II. Länder mit oberem mittlerem Einkommen	*8,4*	*8,3*	*8,2*
III. Länder mit unterem mittlerem Einkommen	*17,8*	*17,3*	*16,8*
IV. China/Indien	*37,6*	*36,9*	*35,1*
V. Länder mit niedrigem Einkommen	*15,3*	*17,5*	*23,7*
VI. Länder ohne ausgewiesenes BSP	*6,4*	*7,3*	*8,3*

Dem Szenario liegt die Einteilung von Ländergruppen nach dem Niveau des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der Weltbank zugrunde (zur Begrifflichkeit vgl. Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung/Weltbank: Weltentwicklungsbericht 1995, Bonn 1995, S. 183.) Der Prognosezeitraum ist hier bis zum Jahr 2025 begrenzt. Weltweit einheitliche Indikatoren des Lebensstandards können nur sehr grobe Schätzwerte geben: so sagt z. B. das durchschnittliche BSP/pro Kopf noch nichts über die Verteilung innerhalb eines Landes aus. Das Hauptkriterium zur Ländereinteilung und zur Unterscheidung sozioökonomischer Entwicklungsstadien ist dort das erzielte durchschnittliche BSP pro Kopf. „Länder mit niedrigem Einkommen" sind solche, in denen bis zu 695 Dollar pro Kopf der Bevölkerung im Jahr erwirtschaftet werden; hierbei handelt es sich insbesondere um Länder Schwarzafrikas, Asiens (Pakistan), um Nachfolgestaaten der UdSSR, Albanien und Jemen. „Länder mit unterem mittlerem Einkommen" weisen ein durchschnittliches BSP pro Kopf/Jahr von 696 bis 2785 Dollar auf (Maghreb-Staaten, Osteuropa, Rußland, Philippinen, Indonesien, Südamerika). „Länder mit oberem mittlerem Einkommen" weisen ein durchschnittliches BSP pro Kopf/Jahr von 2786 bis 8625 Dollar auf (Argentinien, Brasilien, Mexiko, Griechenland, Südafrika, Südkorea, Estland, Tschechien, Ungarn). „Länder mit hohem Einkommen" erzielen pro Kopf/Jahr 8626 Dollar und mehr (Mitgliedstaaten der EU, Schweiz, Norwegen, Australien, Japan, Kanada, USA, Hongkong und Singapur, Ölförderländer des Mittleren Osten). China und Indien werden getrennt ausgewiesen, würden aber zur Gruppe der „Länder mit niedrigem Einkommen" zählen. In 34 Staaten wurde 1994 kein BSP ausgewiesen. Dabei handelt es sich oft um Kriegs- und Krisengebiete (Afghanistan, Angola, Bosnien-Herzegowina, Irak, Iran, Jugoslawien, Kambodscha, Somalia, Sudan, Zaire), Nordkorea und Syrien, Taiwan. Diese Länder müssen überwiegend den Ländern mit niedrigem Einkommen zugerechnet werden. Zur Problematik des Indikators „Pro-Kopf-Einkommen", der weder die reale Kaufkraft noch andere, „immaterielle" Lebensbereiche berücksichtigt, vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden: Globale Trends, hrsg. v. I. Hauchler, Bonn 1996, S. 44 ff. Der von United Nations Development Program (UNDP) erstellte „Human Development Index" (HDI) berücksichtigt neben Pro-Kopf-Einkommen in realer Kaufkraft auch Lebenserwartungen und Bildungsniveaus (Alphabetisierung Erwachsener und Dauer des Schulbesuches). Hier wird dennoch der „einfachere" Indikator zu Grunde gelegt, da der „umfangreichere" HDI-Indikator zwar eine größere Bandbreite des Lebensstandards erfaßt, was bei den bestehenden „Unsicherheiten" vieler statistischer Angaben jedoch auch Verzerrungen verstärken kann.

Quelle: Zahlen der UN und Weltbank, zitiert nach Population Reference Bureau: Weltbevölkerung 1996, Washington 1996

lionen ausländische Staatsangehörige im Bundesgebiet. Nach dem Anwerbestopp (23. November 1973) und dem Anstieg der Arbeitslosenzahlen infolge der ersten Ölkrise sank ihre Anzahl zunächst geringfügig, stieg danach jedoch – im wesentlichen aufgrund von Familienzusammenführungen – bis 1982 auf knapp 4,7 Millionen an. 1983 und 1984 sinken die Zahlen wieder geringfügig, vermutlich als Folge des „Gesetzes zur Förderung der Rückkehrbereitschaft" (1983) und den damit verbundenen Leistungen an die Rückkehrwilligen sowie durch die damalige Wirtschaftskrise mitverursacht. Ab 1988 steigt die Anzahl der ausländischen Staatsangehörigen erneut stark an: von etwa 4,5 Millionen auf über 7,4 Millionen zum Beginn des Jahres 1998. Dazu haben die erheblich angestiegenen Flüchtlings- und Asylbewerberzahlen einen großen Teil beigetragen. Entsprechend stieg auch der Anteil ausländischer Staatsangehöriger an der gesamten Wohnbevölkerung, der zwischen 6,4 v. H. (1973) und 7,7 v. H. (1989) schwankte, 1990 auf über 8 v. H. an. Bedingt durch den sehr kleinen Anteil ausländischer Wohnbevölkerung in der ehemaligen DDR ist dieser nach der Wiedervereinigung auf 7,3 v. H. der Gesamtbevölkerung gesunken.[1049]) Vergleiche Tabelle 2 „Deutsche

[1049]) Am 31. Dezember 1991 wurden erstmalig die neuen Bundesländer in der Statistik des Ausländerzentralregister (AZR) berücksichtigt.

und ausländische Wohnbevölkerung, 1951 bis 1997" und die Abbildungen 1 bis 3.

Zu Beginn des Jahres 1998 beträgt nun die Zahl der in Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen ca. 7,4 Millionen, was einem Anteil von 9 v. H. der Gesamtbevölkerung entspricht.

Tabelle 2

Deutsche und ausländische Wohnbevölkerung, 1951 bis 1997

Jahr	Wohnbevölkerung			Anteil der ausländ. Wohnbevölkerung
	Insgesamt	davon Deutsche	davon Ausländer	
1951[a]	50 808 900	50 302 900	506 000	*1,0*
1961[a]	56 174 800	55 488 600	686 200	*1,2*
1971[a]	61 502 500	58 063 789	3 438 711	*5,6*
1972	61 776 700	58 250 132	3 526 568	*5,7*
1973	62 090 100	58 123 900	3 966 200	*6,4*
1974	62 048 100	57 920 734	4 127 366	*6,7*
1975	61 746 000	57 656 406	4 089 594	*6,6*
1976	61 489 600	57 541 263	3 948 337	*6,4*
1977	61 389 000	57 440 722	3 948 278	*6,4*
1978	61 331 900	57 350 839	3 981 061	*6,5*
1979	61 402 200	57 258 364	4 143 836	*6,8*
1980	61 653 100	57 199 792	4 453 308	*7,2*
1981	61 719 200	57 089 471	4 629 729	*7,5*
1982	61 604 100	56 937 183	4 666 917	*7,6*
1983	61 370 800	56 835 937	4 534 863	*7,4*
1984	61 089 100	56 725 452	4 363 648	*7,1*
1985	61 020 500	56 641 558	4 378 942	*7,2*
1986	61 140 500	56 627 821	4 512 679	*7,4*
1987[b]	61 238 100	56 997 568	4 240 532	*6,9*
1988	61 715 100	57 225 995	4 489 105	*7,3*
1989	62 679 000	57 833 118	4 845 882	*7,7*
1990	63 725 700	58 383 168	5 342 532	*8,4*
1991[c]	80 274 600	74 392 033	5 882 567	*7,3*
1992	80 974 600	74 478 808	6 495 792	*8,0*
1993	81 338 100	74 459 983	6 878 117	*8,5*
1994	81 409 500	74 418 990	6 990 510	*8,6*
1995	81 817 500	74 643 600	7 173 900	*8,8*
1996	82 012 162	74 698 116	7 314 046	*8,9*
1997[d]	82 057 000	74 657 000	7 400 000	*9,0*

[a]) Zahlen zum 1. Oktober 1951, 6. Juni 1961 (Volkszählungsergebnisse) und zum 31. Dezember 1971
[b]) Zahl an die Volkszählung vom 25. Mai 1987 angepaßt
[c]) Zahlen ab dem 31. Dezember 1991 für den Gebietsstand seit dem 3. Oktober 1990
[d]) Vorläufige Zahlen

Quellen: Statistisches Bundesamt: Statistische Jahrbücher, lfd.; Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 2, Ausländer, Wiesbaden 1996; Bundesverwaltungsamt – Ausländerzentralregister AZR (III 5-20.473.4/97-341)

Unter den rd. 7,4 Millionen ausländischen Staatsangehörigen sind ca. 1,5 Millionen – überwiegend im Inland geborene – unter 16jährige Jungen und Mädchen, rd. 2,5 Millionen Frauen und rd. 3,3 Millionen Männer. Knapp die Hälfte (etwa 3,55 Millionen) der ausländischen Staatsangehörigen lebte bereits länger als zehn Jahre im Bundesgebiet, weitere rd. 1,2 Millionen länger als fünf Jahre. Insgesamt sind rd. 1,5 Millionen der ausländischen Staatsangehörigen in Deutschland geboren.

Etwa 28 v. H. (knapp 2,05 Millionen) der ausländischen Staatsangehörigen[1050]) besitzen die türkische Staatsbürgerschaft, davon sind rd. ein Drittel (rd. 710 000) in Deutschland geboren. Knapp 19 v. H. (knapp 1,35 Millionen) sind Bürger eines der Nachfolgestaaten Jugoslawiens, davon sind knapp 200 000 in Deutschland geboren. Weitere wichtige Gruppen sind Italiener mit einem Anteil von rd. 8 v. H. (knapp 600 000), Griechen mit 5 v. H. (rd. 360 000) und Polen mit 4 v. H. (knapp 300 000). Zusammen haben etwa zwei Drittel aller Ausländerinnen und Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland eine Staatsangehörigkeit dieser fünf Länder. Einwanderung aus außereuropäischen Staaten spielt derzeit nur eine geringe Rolle, die Bundesrepublik Deutschland ist das Zielland von Migration über relativ geringe Distanz. „Postkoloniale Wanderung" ist für die Bundesrepublik Deutschland kaum bedeutsam.[1051])

3.2 Die hauptsächlichen Zuwanderungsgruppen im einzelnen

Daten zu den „im Ausland Geborenen" liegen in der amtlichen Statistik nicht vor. Es ist jedoch möglich, aus repräsentativen Befragungen der Gesamtbevölkerung aussagekräftige Größenordnungen zu gewinnen. So weist z. B. die Allgemeine Bevölkerungsumfrage Sozialwissenschaften (ALLBUS) für das Jahr 1996 etwa 15 v. H. der über 16jährigen, deutschsprachigen Wohnbevölkerung aus, welche angeben, nicht in Deutschland geboren zu sein.[1052]) In Ostdeutschland waren es 1996 insgesamt knapp 10 v. H., in Westdeutschland über 18 v. H. Von letzteren hatten rd. 35 v. H. ihren Geburtsort in früheren deutschen Ostgebieten, in der Türkei (etwa 11 v. H.), in der früheren Sowjetunion (knapp 10 v. H.) und im ehemaligen Jugoslawien (rd. 9 v. H.).

In Ostdeutschland stammten die „im Ausland Geborenen" zu fast 75 v. H. aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten und zu weiteren rd. 15 v. H. aus der früheren Tschechoslowakei, in Westdeutschland liegen die Werte für ausländische Zugewanderte etwas höher als im Durchschnitt. Alle diese Befragten sind also zumindest einmal in ihrem Leben zugewandert; der Zeitpunkt ihrer Wanderung liegt dabei unter-

[1050]) Zahlen aus dem Ausländerzentralregister, Stand 1. Januar 1997.
[1051]) Vgl. Münz, R./Fassmann, H. (Hrsg.), Migration in Europa, Frankfurt 1996, S. 32/33.
[1052]) Hier sind aus erhebungstechnischen Gründen nur die über 16jährigen Ausländerinnen und Ausländer einbezogen, welche so gute deutsche Sprachkenntnisse haben, daß sie den umfangreichen Fragebogen der Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) beantworten können.

Abbildung 1

Deutsche und ausländische Wohnbevölkerung, 1971 bis 1997

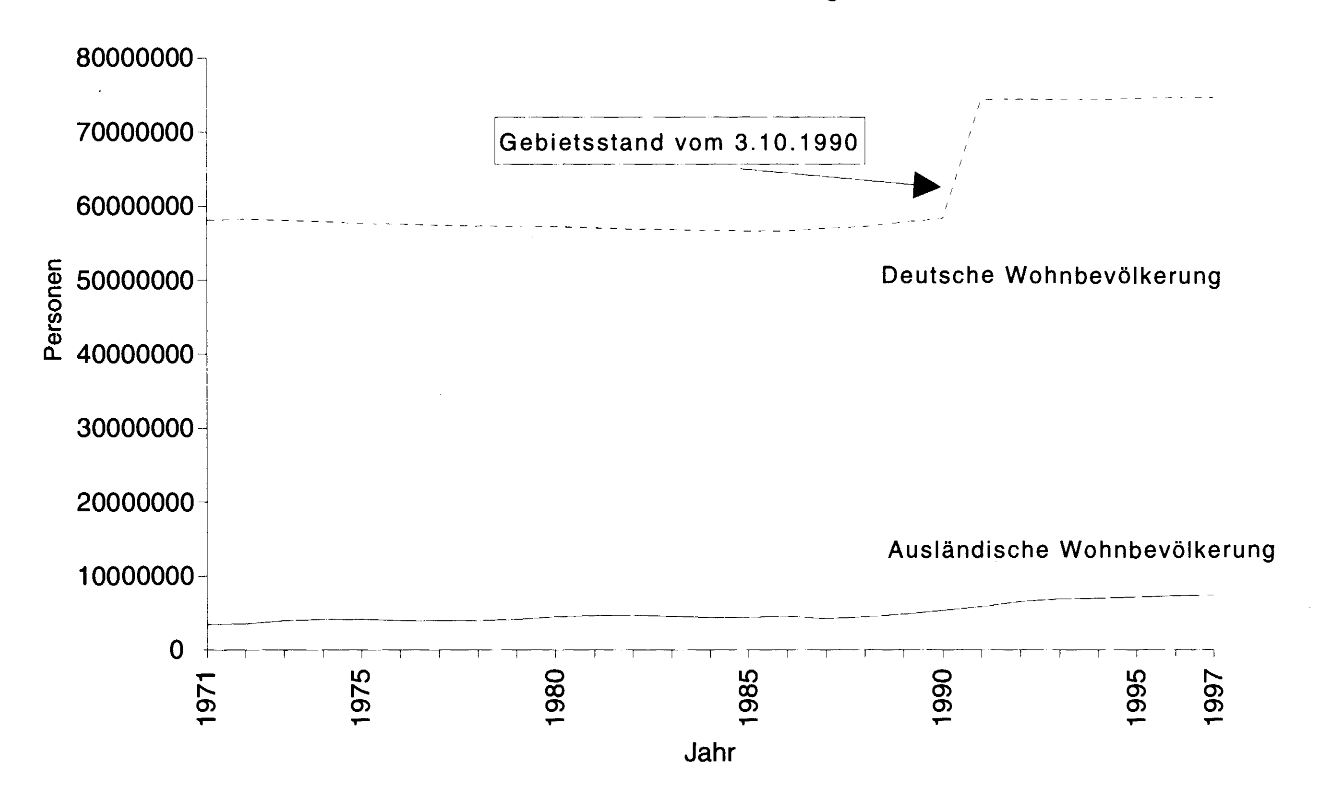


Abbildung 2

Ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland, 1971 bis 1997

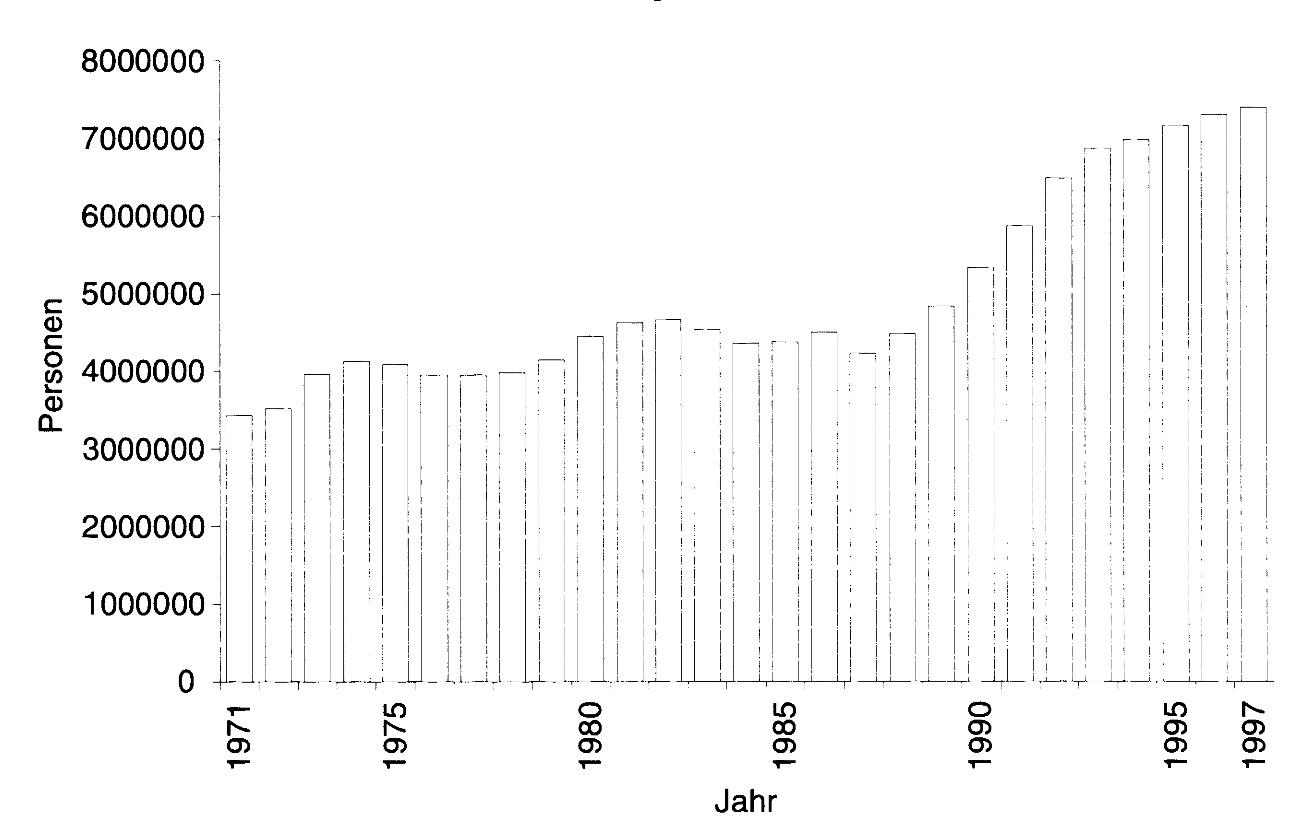
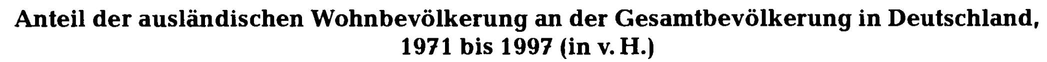
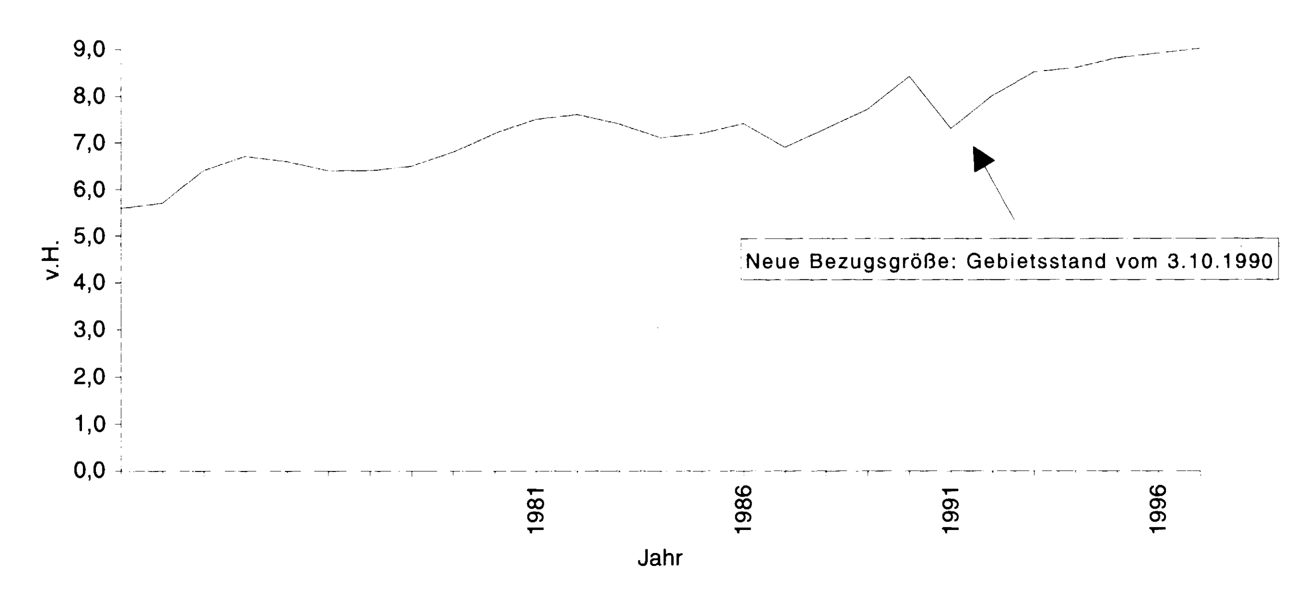


Abbildung 3



Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung an der Gesamtbevölkerung in Deutschland, 1971 bis 1997 (in v. H.)



schiedlich lange zurück: so sind knapp 22 v. H. der Befragten bereits bis 1945 zugewandert, weitere etwa 18 v. H. bis 1953; zwischen 1954 und 1961 waren es knapp 5 v. H., zwischen 1962 und 1988 fast 34 v. H., und nach 1988 rd. 21 v. H.[1053])

3.2.1 (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler

Zusätzlich zu den ca. 7,4 Millionen in der Bundesrepublik Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen muß also die in der amtlichen Statistik nicht bekannte Zahl der gegenwärtig im Bundesgebiet lebenden Deutschen berücksichtigt werden, die infolge von Wanderungen aus dem Ausland nach Deutschland kamen, darunter über 3,8 Millionen (Spät-) Aussiedlerinnen und Aussiedler. Auch wenn sie wesentlich bessere rechtliche Integrationsvoraussetzungen haben, können sie in ihrer sozialen Situation im Eingliederungsprozeß mit Zugewanderten ausländischer Staatsangehörigkeit verglichen werden. Hauptherkunftsländer der (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler sind Polen, Rumänien und die ehemalige Sowjetunion bzw. ihre Nachfolgestaaten.

Zwischen 1945 und 1950 sind insgesamt etwa 8 Millionen „Heimatvertriebene", d. h. deutsche Staatsangehörige und Angehörige deutscher Minderheiten aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten, in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland gekommen.[1054]) Die jährliche Zahl der Zuzüge von Aussiedlerinnen und Aussiedler sank seit Beginn der 50er Jahre von rd. 47 000 auf knapp 16 000 im Jahr 1955, stieg danach bis 1958 auf rd. 132 000 an und nahm dann wieder ab auf einen Tiefststand von rd. 15 000 im Jahre 1963. Seitdem schwankte die Zahl bis 1975 zwischen etwa 20 000 und 30 000.

Als sich die beiden Machtblöcke Ost und West noch unvereinbar gegenüberstanden, wurde die Anzahl der „Deutschstämmigen", welche die Herkunftsgebiete der Sowjetunion und Osteuropas verlassen durften, als Gradmesser für die Güte der Beziehungen und als Zeichen der Entspannung bewertet.[1055]) So stieg die Anzahl der jährlichen Aussiedlungen infolge des KSZE-Prozesses wieder an: von Mitte der 70er Jahre bis 1986 zogen jährlich etwa 50 000 zu.

Mit den politischen Veränderungen im Machtbereich der Sowjetunion infolge der „Perestroika" änderte sich ab Mitte der 80er Jahre auch die Ausreisegenehmigungspraxis: siedelten im Jahre 1986 insgesamt noch lediglich knapp 43 000 in die Bundesrepublik Deutschland aus, erhöhte sich die Zahl bereits 1987 auf über 78 000. 1988 gab es einen weiteren unerwarteten Anstieg auf über 200 000, in den Spitzenjahren 1989 und 1990 kamen fast 380 000 bzw. 400 000 (Spät-) Aussiedlerinnen und Aussiedler ins Bundesgebiet. Seit 1991 lag die Zahl der jährlich Zuziehenden bei etwa 220 000; 1996 wurden erstmals wieder erheblich weniger gezählt (etwa 178 000). Vergleiche Tabelle 3 „Zuzug von (Spät-) Aussiedler/innen, 1950 bis 1997" und Abbildung 4.

Im Jahr 1997 hat sich die abnehmende Tendenz fortgesetzt: es zogen insgesamt nur noch etwa 134 000 (Spät-) Aussiedlerinnen und Aussiedler zu. Das ist rd. ein Viertel weniger als 1996.

[1053]) Alle Zahlen nach Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) 1996, Köln o.J. (Zentralarchiv für empirische Sozialforschung, Codebuch, ZA-Nr. 2800), V 40.

[1054]) Vgl. Delfs, S., Heimatvertriebene, Aussiedler, Spätaussiedler, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 48/93) vom 23. November 1993. Bei dieser Zahl handelt es sich um eine Ex-post-Schätzung.

[1055]) Vgl. Bergmann, M., Aussiedler(innen) 1996 – Lebenssituation im Kontext veränderter Rahmenbedingungen, in: caritas 97 (1996), 10, S. 461–465.

Tabelle 3

Zuzug von (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedlern 1950 bis 1997

Jahr	insgesamt	Polen	ehem. Sowjetunion	Rumänien	Ungarn	ehem. CSSR	ehem. Jugoslawien	Sonstige Länder
1950	47 497	31 761	0	13	3	13 308	179	2 233
1951	24 765	10 791	1 721	1 031	157	3 524	3 668	3 873
1952	13 369	194	63	26	30	146	3 407	9 503
1953	15 410	147	0	15	15	63	7 972	7 198
1954	15 424	664	18	8	43	128	9 481	5 082
1955	15 788	860	154	44	98	184	11 839	2 609
1956	31 345	15 674	1 016	176	160	954	7 314	6 051
1957	113 946	98 290	923	384	2 193	762	5 130	6 264
1958	132 228	117 550	4 122	1 383	1 194	692	4 703	2 584
1959	28 450	16 252	5 563	374	507	600	3 819	1 335
1950–1959	438 222	292 183	13 580	3 454	4 400	20 361	57 512	46 732
1960	19 169	7 739	3 272	2 124	319	1 394	3 308	1 013
1961	17 161	9 303	345	3 303	194	1 207	2 053	756
1962	16 415	9 657	894	1 675	264	1 228	2 003	694
1963	15 483	9 522	209	1 321	286	973	2 543	629
1964	20 842	13 611	234	818	387	2 712	2 331	749
1965	24 342	14 644	366	2 715	724	3 210	2 195	488
1966	28 193	17 315	1 245	609	608	5 925	2 078	413
1967	26 475	10 856	1 092	440	316	11 628	1 881	262
1968	23 397	8 435	598	614	303	11 854	1 391	202
1969	30 039	9 536	316	2 675	414	15 602	1 325	171
1960–1969	221 516	110 618	8 571	16 294	3 815	55 733	21 108	5 377
1970	19 444	5 624	342	6 519	517	4 702	1 372	368
1971	33 637	25 241	1 145	2 848	519	2 337	1 159	388
1972	23 895	13 482	3 420	4 374	520	894	884	321
1973	23 063	8 903	4 493	7 577	440	525	783	342
1974	24 507	7 825	6 541	8 484	423	378	646	210
1975	19 657	7 040	5 985	5 077	277	516	419	343
1976	44 402	29 364	9 704	3 766	233	849	313	173
1977	54 251	32 857	9 274	10 989	189	612	237	93
1978	58 123	36 102	8 455	12 120	269	904	202	71
1979	54 887	36 274	7 226	9 663	370	1 058	190	106
1970–1979	355 866	202 712	56 585	71 417	3 757	12 775	6 205	2 415
1980	52 071	26 637	6 954	15 767	591	1 733	287	102
1981	69 455	50 983	3 773	12 031	667	1 629	234	138
1982	48 170	30 355	2 071	12 972	589	1 776	213	194
1983	37 925	19 121	1 447	15 501	458	1 176	137	85
1984	36 459	17 455	913	16 553	286	963	190	99
1985	38 968	22 075	460	14 924	485	757	191	76
1986	42 788	27 188	753	13 130	584	882	182	69
1987	78 523	48 419	14 488	13 990	579	835	156	56
1988	202 673	140 226	47 572	12 902	763	949	223	38
1989	377 055	250 340	98 134	23 387	1 618	2 027	1 469	80
1980–1989	984 087	632 799	176 565	151 157	6 620	12 727	3 282	937
1990	397 073	133 872	147 950	111 150	1 336	1 708	961	96
1991	221 995	40 129	147 320	32 178	952	927	450	39
1992	230 565	17 742	195 576	16 146	354	460	207	80
1993	218 888	5 431	207 347	5 811	37	134	120	8
1994	222 591	2 440	213 214	6 615	42	95	182	3
1995	217 898	1 677	209 409	6 519	43	62	178	10
1996	177 751	1 175	172 181	4 284	14	14	77	6
1997	134 000	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.	n. v.
1990–1996/7	1 820 761	202 466	1 292 997	182 703	2 841	3 400	2 112	242
1950–1996/7	3 820 452	1 440 778	1 548 298	425 025	21 433	104 996	90 219	55 703

Quelle: BMI, Info-Dienst Deutsche Aussiedler, lfd., zuletzt Februar 1998; eigene Zusammenstellung

Insgesamt wanderten zwischen 1950 und 1997 über 3,8 Millionen (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler in die Bundesrepublik Deutschland, davon etwa 2,5 Millionen zwischen 1986 und 1997.[1056])

Die Herkunft der (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler hat sich im Zeitverlauf erheblich verändert (vgl. Tabelle 3). Die Zuzüge Ende der 50er Jahre wurden überwiegend getragen durch eine damals ermöglichte Aussiedlung aus Polen. Seit 1976 bis 1989 stellten Aussiedlerinnen und Aussiedler aus Polen jeweils die größten Anteile am Gesamtzuzug der Aussiedler. Danach sank die Zahl der Zuzüge aus Polen schnell, und erreicht heute eine fast unbedeutende Größe. Es kann davon ausgegangen werden, daß mittlerweile nahezu alle fortzugswilligen deutschen Volkszugehörigen aus Polen in die Bundesrepublik Deutschland gewandert sind.

Der jährliche Zuzug aus der früheren Sowjetunion war zunächst gering. Ab Ende der 80er Jahre erfolgte ein sprunghafter Anstieg: auf zunächst rd. 14 000 Personen im Jahre 1987, dann knapp 48 000 im Jahre 1988, auf knapp 100 000 Personen im Jahre 1989. Seit 1990 sind die jeweils größten Anteile am Gesamtzuzug der (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler aus der Sowjetunion bzw. ihren Nachfolgestaaten zu verzeichnen gewesen: 1990 und 1991 jeweils etwa 150 000, 1992 knapp 200 000, 1993 bis 1995 jeweils über 200 000 Personen, 1996 rd. 172 000 (das sind etwa 96 v. H. des jährlichen Zuzugs aller (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler). Der größte Teil davon wanderte aus den mittelasiatischen Republiken der früheren UdSSR zu, vor allem aus Kasachstan (jeweils über 50 v. H.).

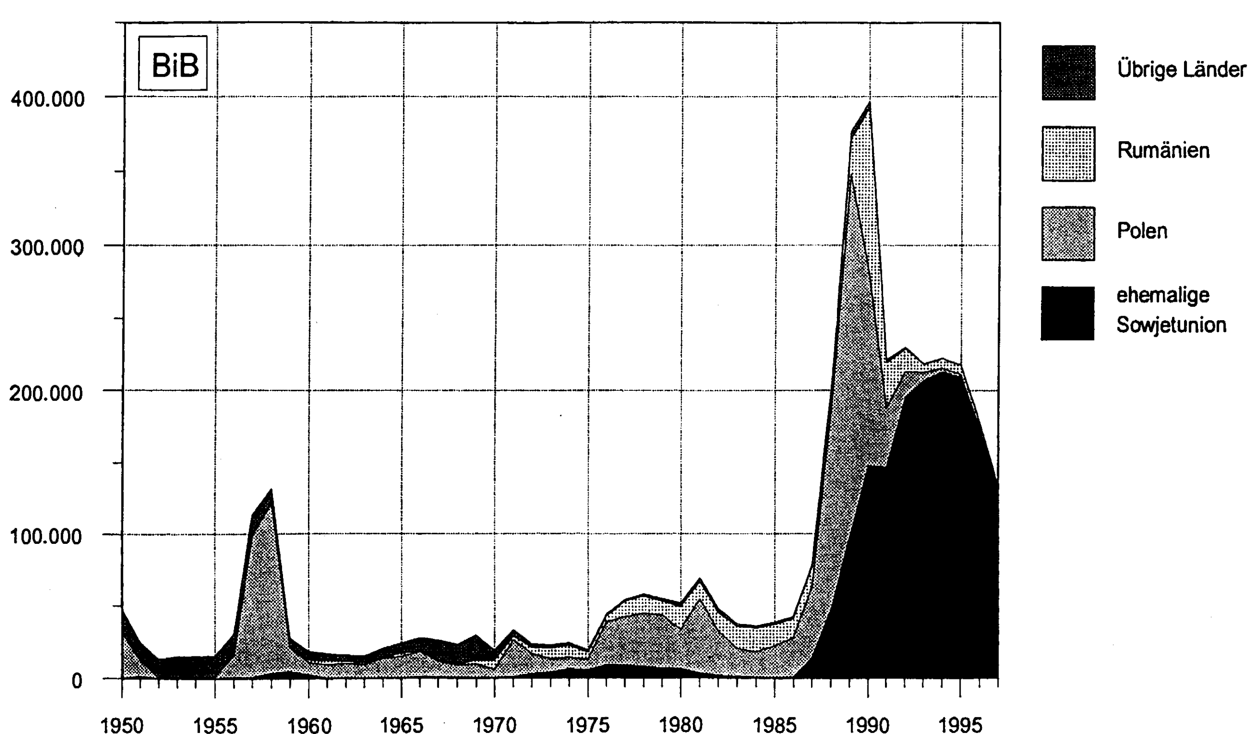
Aus Rumänien siedelten zwischen 1977 und 1988 rd. 10 000 Personen jährlich aus. Der Zuzug von dort stieg 1989 auf über 23 000, 1990 auf den höchsten Stand von über 111 000, sank bereits 1991 wieder auf etwa 32 000, 1992 auf rd. 16 000 und beträgt seitdem etwa 5 000 Personen jährlich.

Aus Ungarn betrug die jährliche Zahl an (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler mit Ausnahme einiger Jahre stets unter 1 000. Aus der früheren CSSR wanderten 1950 über 13 000 (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler aus, 1951 etwa 3500, Ende der 60er Jahre noch einmal über 15 000; Anfang der 80er Jahre waren es um Eintausend, 1989 über Zweitausend. Seitdem fallen die Zahlen wieder, auf mittlerweile unter hundert. Aus dem früheren Jugoslawien wanderten Mitte der 50er Jahre um die 10 000 Personen jährlich zu, danach fielen die Zuzugszahlen kontinuierlich auf einige hundert jährlich. Ebenso sinken die Zahlen aus den sonstigen Ländern seit 1952 (9 500) stetig ab und sind heute nahezu unbedeutend. Aus allen zuletzt genannten Ländern sind künftig keine wesentlichen Zuzüge mehr zu erwarten.

[1056]) Alle Zahlen hier und im Folgenden nach Bundesministerium des Innern (BMI), Info-Dienst Deutsche Aussiedler, lfd., zuletzt 1998; im Unterschied zur amtlichen Zu- und Fortzugsstatistik, die gemeldete Wohnortwechsel über die Grenzen Deutschlands registriert und den Wanderungsfall mißt, werden (Spät-) Aussiedler/innen personenbezogen erfaßt. Es ist anzunehmen, daß die meisten (Spät-) Aussiedler/innen dauerhaft in Deutschland verbleiben.

Abbildung 4

Zuzüge von Aussiedlern aus der Sowjetunion, Polen, Rumänien und aus übrigen Ländern, 1950 bis 1997



Datenquelle: Bundesausgleichsamt

BiB-M170398 A

Hinweis: bis Oktober 1990 bisheriges Bundesgebiet
ab November 1990 Bundesrepublik Deutschland

Nahezu alle künftigen (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler werden aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion kommen. Es wird geschätzt, daß insgesamt noch etwa 2 bis 3 Millionen Deutschstämmige dort leben[1057]). Wie weit sich das Auswanderungspotential künftig realisiert, wird entscheidend von den dort sich entwickelnden Lebensperspektiven abhängen. Bei politischen oder ökonomischen Verwerfungen ist mit einem erneuten Anstieg der Zuzugszahlen zu rechnen, insbesondere auch aufgrund der großen Zahl derjenigen, die schon einen Aufnahmebescheid der Bundesrepublik Deutschland erteilt bekommen haben, dann aber nicht ausgereist sind (1996: über 100 000).

Für die Bevölkerungsentwicklung und -struktur in der Bundesrepublik Deutschland ist neben der Anzahl der Zugewanderten insbesondere deren Altersstruktur bedeutsam. Es ergeben sich aus ihr unterschiedliche Folgen, z. B. für den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme. Unter demographischen Gesichtspunkten hatte der Zuzug der (Spät-) Aussiedlerinnen und Aussiedler einen die Altersstruktur der Bundesrepublik Deutschlands „verjüngenden" Effekt, da überproportional viele Kinder und Jugendliche und wenig Ältere zugezogen sind. Vergleiche Tabelle 4 „(Spät-)Aussiedler/innen nach Altersgruppen, 1968 bis 1995".

Der „Verjüngungseffekt" in der Altersstruktur der ansässigen Bevölkerung ist noch deutlicher, wenn man bedenkt, daß (Spät-)Aussiedler nach einem Jahr Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland im Sinne der Statistik nicht mehr von den ortsansässigen Deutschen zu unterscheiden sind, und damit die jeweilige Bestandsbevölkerung im Verlauf ihrer Zuwanderung schon kontinuierlich verjüngt haben. Siehe Abbildung 5 „(Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler nach Altersgruppen, 1968 bis 1995" und Abbildung 6 „Altersstruktur der ansässigen Wohnbevölkerung und zugezogener (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler".

3.2.2 Arbeitsmigrantinnen und -migranten

Arbeitsmigration nach Deutschland fand schon vor Gründung der Bundesrepublik Deutschland in großem Umfang statt. In den ländlich strukturierten Gebieten östlich der Elbe bestand Migration zu saisonaler Landarbeit; der forcierte Ausbau der Schwerindustrie im Rhein-Ruhr-Gebiet zum Ende des 19. Jahrhunderts zog viele Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Osteuropa an (sog. „Ruhrpolen"). Die Volkszählung 1910 ergab, daß etwa 1,3 Millionen ausländische Staatsangehörige im Deutschen Reich lebten (von ihnen waren über 50 v. H. österreichische Staatsbürger, 11 v. H. Niederländer und ebenfalls 11 v. H. Russen), 1925 waren es etwa 1 Millionen ausländische Staatsangehörige (darunter etwa 27 v. H. aus Polen, 23 v. H. aus der Tschechoslowakei und 14 v. H. aus Österreich)[1058]). Während des zweiten Weltkriegs wurden bis zu etwa 8 Millionen[1059]) sog. „Fremdarbeiter" zur Aufrechterhaltung der reichsdeutschen Kriegswirtschaft gezwungen.

Nach dem Zweiten Weltkrieg führte zunächst der Zuzug von Flüchtlingen und Vertriebenen (überwiegend deutscher Staatsangehörigkeit) zu einer hohen

[1057]) Zahlreiche Deutschstämmige wandern auch innerhalb des Gebietes der früheren UdSSR, z. B. aus den mittelasiatischen Republiken in die Russische Föderation (Westsibirien, Wolgagebiet).

[1058]) Vgl. Münz, R./Seifert, W./Ulrich, R., Zuwanderung nach Deutschland, Frankfurt 1997.

[1059]) Angabe nach Herbert, U., Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880–1980, Bonn 1986.

Tabelle 4

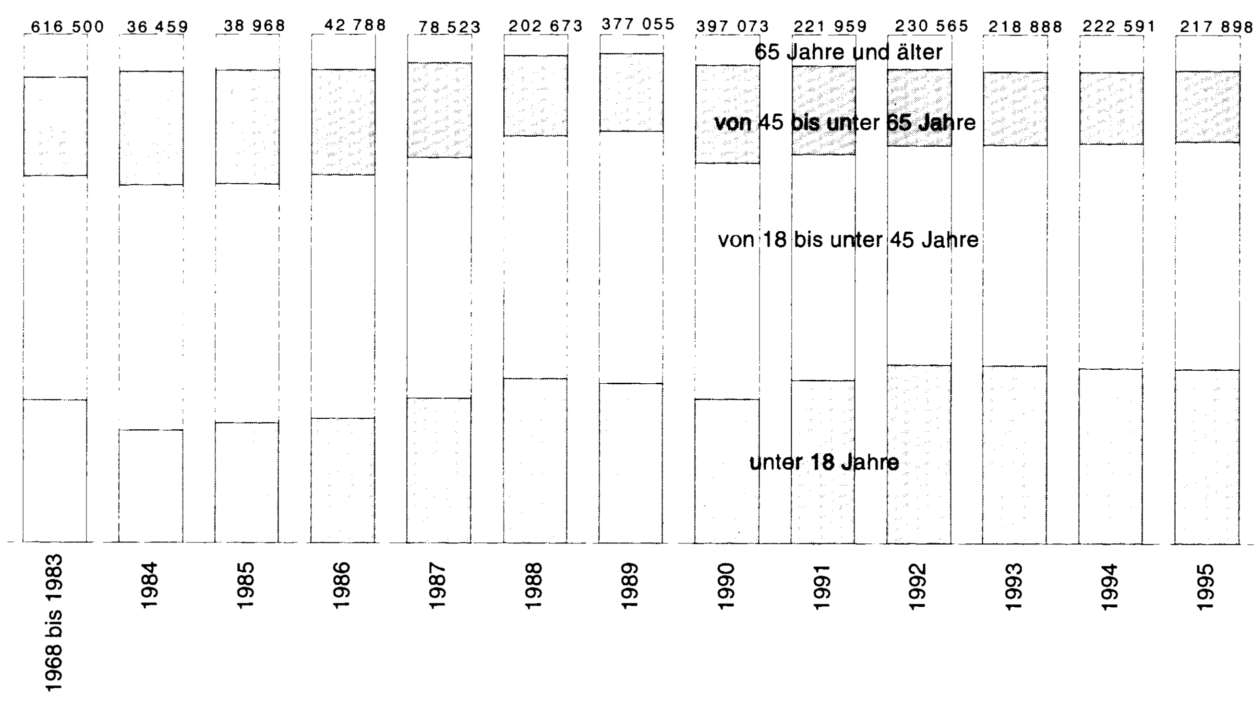
(Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler nach Altersgruppen, 1968 bis 1995

Jahr	unter 18	in v. H.	18–45	in v. H.	45–65	in v. H.	über 65	in v. H.
1968–1983	172 752	*28,0*	270 814	*43,9*	119 668	*19,4*	53 204	*8,6*
1984	8 046	*22,1*	17 516	*48,0*	8 244	*22,6*	2 653	*7,3*
1985	8 910	*23,6*	17 711	*46,8*	8 506	*22,5*	2 701	*7,1*
1986	10 063	*24,5*	19 620	*47,8*	8 515	*20,7*	2 860	*7,0*
1987	21 595	*28,5*	35 833	*47,3*	14 113	*18,6*	4 283	*5,6*
1988	61 763	*32,4*	90 815	*47,7*	30 263	*15,9*	7 741	*4,1*
1989	109 115	*31,5*	171 563	*49,5*	53 143	*15,3*	13 025	*3,8*
1990	105 302	*28,4*	171 505	*46,2*	71 723	*19,3*	22 297	*6,0*
1991	71 268	*32,1*	98 320	*44,3*	38 612	*17,4*	13 795	*6,2*
1992	81 188	*35,2*	99 045	*43,0*	34 620	*15,0*	15 712	*6,8*
1993	76 519	*35,0*	94 871	*43,3*	31 360	*14,3*	16 138	*7,4*
1994	76 739	*34,5*	98 124	*44,1*	31 147	*14,0*	16 581	*7,4*
1995	74 822	*34,3*	97 257	*44,6*	30 327	*13,9*	15 492	*7,1*
1968–1995		*30*		*46*		*18*		*6*

Quelle: BMI, Info-Dienst Deutsche Aussiedler, lfd., zuletzt Februar 1997; eigene Berechnung

Abbildung 5

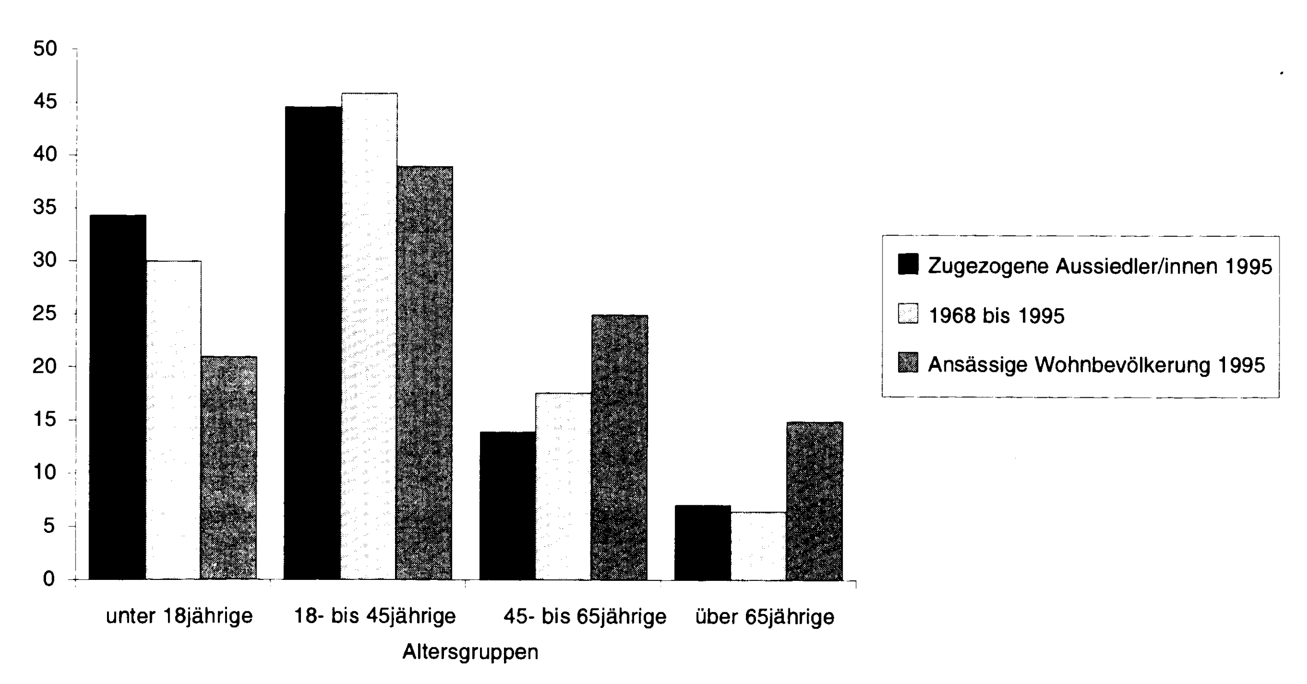
(Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler nach Altersgruppen, 1968 bis 1995



Zahlen nach BMI, Info-Dienst Deutsche Aussiedler, August 1996, eigene Darstellung

Abbildung 6

Altersstruktur der ansässigen Wohnbevölkerung und zugezogener (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler



Nettomigration in Westdeutschland. Doch schon seit Mitte der 50er Jahre wurde zusätzlich die Zuwanderung von „Gastarbeitern" initiiert, da in einigen westdeutschen Branchen Arbeitsplätze nicht mehr besetzt werden konnten. 1955 schloß die Bundesrepublik Deutschland mit Italien ein entsprechendes Anwerbeabkommen, es folgten 1960 Spanien und Griechenland, 1961 die Türkei, 1963 Marokko, 1964 Portugal, 1965 Tunesien und 1968 Jugoslawien. Der Mauerbau der DDR und die damit ausbleibende Zuwanderung aus Ostdeutschland führte zu einem schnellen Anstieg der ausländischen Arbeitskräfte. 1964 wurde der einmillionste Gastarbeiter begrüßt, insgesamt lebten bereits 1,2 Millionen ausländische

Staatsangehörige in der Bundesrepublik Deutschland. 1970 wurden schon 3 Millionen (oder 5 v. H. der westdeutschen Wohnbevölkerung) ausländische Staatsangehörige gezählt, 1973 erreichte die Zahl der beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer mit 2,6 Millionen oder 12 v. H. aller unselbständig Beschäftigten ihren Höhepunkt. Insgesamt lebten 1973 knapp 4 Millionen ausländische Staatsangehörige in Westdeutschland.

Davon waren etwa drei Viertel im erwerbsfähigen Alter (15 bis 65 Jahre). Von diesen wiederum waren etwa 90 v. H. erwerbstätig. Es besteht zu diesem Zeitpunkt fast ausschließlich Arbeitsmigration nach Westdeutschland. In der Bundesrepublik Deutschland wie in den Herkunftsländern unumstrittener Zweck dieser geförderten Zuwanderung war nicht die Organisation und Steuerung von Einwanderung wie in den USA, sondern die temporäre Überbrükkung konjunktureller und demographischer Engpässe auf dem Arbeitsmarkt. Angeworben wurden Personen, die überwiegend gering bezahlte, wenig angesehene und unqualifizierte Arbeit verrichteten. Die bei der Anwerbung ausgestellten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisse waren in der Regel nur für ein Jahr gültig und es existierte zunächst tatsächlich eine Rotation. Eine hohe Anzahl von Zu- und Fortzügen war die Folge.[1060])

Die anfängliche Akzeptanz des Rotationsmodells verlor sich mit dem zunehmenden Sichtbarwerden seiner geringen Praktikabilität. Auf Seiten der betroffenen Arbeitsmigrantinnen und -migranten stellten sich z. B. die angestrebten Sparziele als unrealistisch heraus, und der Aufenthalt wurde schrittweise verlängert. Die Unternehmen erkannten die hohen betrieblichen Folgekosten der Rotation (Einarbeitung etc.). Mit Erleichterungen bei der Verlängerung von Aufenthaltsgenehmigungen seitens der Bundesregierung 1971 begann für viele Arbeitsmigrantinnen und -migranten eine Verfestigung des Aufenthaltes, Familiennachzug setzte verstärkt ein. Nach dem Anwerbestopp 1973 beschleunigte sich diese Entwicklung. Ziel war es, mit begleitenden Maßnahmen entweder die Rückkehr von ausländischen Arbeitnehmern in ihre Herkunftsländer oder ihre Integration in Deutschland zu fördern. Die Zuwanderung von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in die Bundesrepublik Deutschland konnte so zwar begrenzt werden, gleichzeitig änderte sich nun aber die Bevölkerungsstruktur der Zugewanderten durch den steigenden Anteil der Familienangehörigen. Aus den Arbeitsmigrantinnen und -migranten wurden so Zugewanderte mit einer dauerhaften Aufenthaltserwartung und -perspektive.

Die Entwicklung der Ausländerbeschäftigung in (West-) Deutschland seit 1960 zeigt, daß bis in die 80er Jahre Zuwanderung – neben der staatlichen Steuerung – auch in starkem Maße konjunktur- und arbeitsmarktabhängig war. Von Beginn der 60er bis Anfang der 70er Jahre bestand eine hohe Nachfrage nach Arbeitskräften, die zum größten Teil durch die Anwerbung von Ausländern gedeckt wurde. So verachtfachte sich die Anzahl der ausländischen Erwerbstätigen zwischen 1960 und 1973 von rd. 300 000 (1960) auf knapp 2,5 Millionen (1973). Infolge des Anwerbestopps 1973 und der Wirtschaftskrise 1974/75 sank die Zahl ausländischer Erwerbstätiger bis 1977 auf knapp 2 Millionen, stieg bis 1980 erneut auf rd. 2,2 Millionen an, sank dann infolge der Rezession Ende der 70er Jahre bis 1985 auf rd. 1,8 Millionen, und steigt seitdem ständig, seit 1989 beschleunigt, auf mittlerweile (1996) wieder rd. 2,5 Millionen an. Seit 1994 ist wieder eine Stagnation bzw. ein leichtes Sinken der Zahl ausländischer Erwerbstätiger zu verzeichnen.[1061]) In Ostdeutschland sank nach 1989 die Zahl der ausländischen Erwerbstätigen von 171 000 auf einen Tiefstand von 74 000 im Jahre 1991. Seitdem stieg ihre Anzahl dort wieder, und 1996 waren bereits wieder 150 000 zu verzeichnen. Insgesamt liegt die Anzahl der ausländischen Erwerbstätigen in Deutschland 1996 also bei knapp 2,7 Millionen; davon waren rd. 270 000 (über 10 v. H.) Selbständige und Mithelfende und rd. 2,4 Millionen abhängig beschäftigte Arbeitnehmer.

Die Erwerbsquoten von ausländischen effektiven Erwerbspersonen (Erwerbstätige und Arbeitslose) wiesen von 1962–66 und 1970–79 einen sehr hohen Anteil (über 80 v. H.) unmittelbar am Erwerbsleben Beteiligter aus, mit Spitzenbeteiligungen von über 90 v. H. Anfang der 70er Jahre.

Ab 1980 weist hier der langfristige Trend stetig nach unten: 1987 wurde erstmals die Quote der deutschen effektiven Erwerbspersonen unterschritten; ab 1991 scheint sich die Erwerbsquote bei etwa 55 v. H. zu stabilisieren. Die Entwicklung der Erwerbstätigenquote zeigt die veränderten Anteile von Erwerbstätigen und Familienangehörigen in der ausländischen Wohnbevölkerung noch deutlicher: schon seit 1981 liegt die Erwerbstätigenquote der Deutschen um durchschnittlich 3 v. H., seit 1986 beschleunigt ansteigend auf mittlerweile rd. 22 v. H. höher als die der Ausländer. Diese Anteilsverschiebungen erfolgten vor dem Hintergrd. einer steigenden absoluten Anzahl ausländischer Erwerbstätiger. Sie erklärt sich durch steigende Zuwanderung von Nichterwerbspersonen, die größere Betroffenheit der Ausländer von Arbeitslosigkeit (Sektoren und Branchen, in denen Ausländische Staatsangehörige Beschäftigung gefunden hatten, bauten massiv Arbeitsplätze ab) sowie rechtliche Erschwernisse hinsichtlich der Arbeitsaufnahme (vgl. unten, Kapitel 4.2).

Neben den aus einer strukturell veränderten ausländischen Wohnbevölkerung resultierenden Anteilsverschiebungen in den ausgewiesenen Erwerbsquoten kann als ein weiterer Indikator für die Dauerhaftigkeit des Aufenthaltes der zugewanderten Arbeitsmigrantinnen und -migranten die steigende Zahl von

[1060]) Wie in der Bundesrepublik gab es Arbeitsmigration auch in der DDR, wo ab den 60er-Jahren Vertragsarbeiter/innen aus anderen sozialistischen Ländern Mitteleuropas, aber auch aus Kuba, Mocambique und Vietnam beschäftigt wurden, bei konsequenter Einhaltung des Rotationsprinzips. Quantitativ spielte hier jedoch die Ausländerbeschäftigung nie eine so große Rolle wie in der Bundesrepublik; in den späten 80er-Jahren lag die Zahl der Vertragsarbeitnehmer in der DDR bei etwa 200 000.

[1061]) Alle Zahlen hier nach Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.), Zahlen-Fibel (BeitrAB 101), Ausgabe 1997, Übersicht 2.4.1.1: Arbeitskräftebilanz nach dem Beschäftigungsortskonzept 1960 bis 1996 (Jahresdurchschnitte in 1 000).

Betriebsgründungen und freiberuflich/gewerblicher Dienstleistungen herangezogen werden.

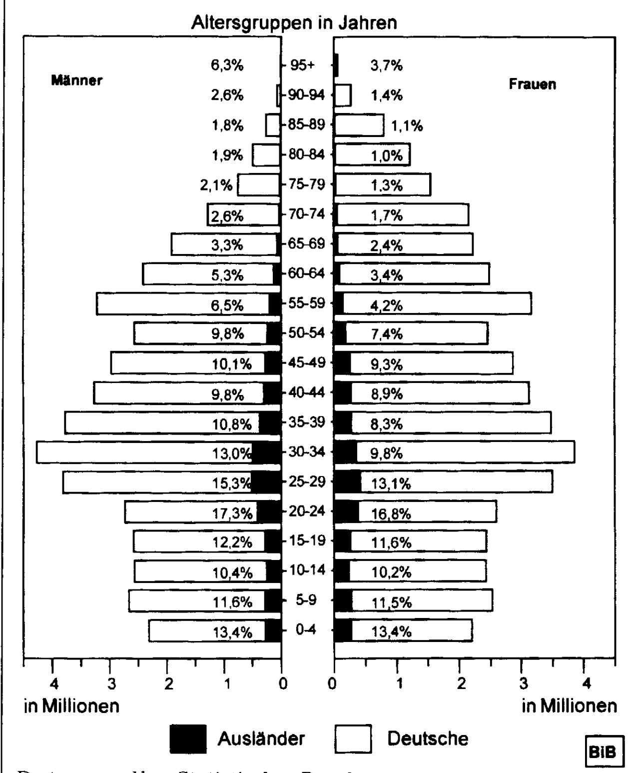
Die Alters- und Geschlechtsstruktur der Arbeitsmigrantinnen und -migranten weist einige Besonderheiten auf[1062]): handelte es sich zu Beginn der verstärkten Zuwanderung in den 60er Jahren vorwiegend um alleinstehende bzw. ohne Familienangehörige nach Deutschland wandernde Männer im Alter zwischen 20 und 30 Jahren, so sind mit dem einsetzenden Familiennachzug ab Anfang der 70er Jahre steigende Frauen- und Kinderanteile zu verzeichnen. Dennoch gibt es bis heute, trotz der veränderten Migrationstypen, einen Männerüberschuß in der ausländischen Wohnbevölkerung: 56 v. H. Ausländer und 44 v. H. Ausländerinnen lebten 1996 in Deutschland[1063]). Die ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland hat im Vergleich zur deutschen Wohnbevölkerung eine erheblich „jüngere" Altersstruktur. Unter demographischen Gesichtspunkten hatte der Zuzug der Arbeitsmigrantinnen und -migranten einen die Altersstruktur der Bundesrepublik Deutschland „verjüngenden" Effekt, da überproportional viele junge Erwachsene, welche noch vor der Familiengründung standen, und wenig Ältere zuzogen. Die stärkere Zuwanderung junger Erwachsener bewirkt, daß der Anteil ausländischer Staatsangehöriger an der Gesamtbevölkerung in den Altersjahrgängen 16 bis 25 Jahre besonders hoch ist: zwischen 13 und 17 v. H. Mit dem langfristigen Verbleib in Deutschland steigt in absehbarer Zukunft auch der Anteil der älteren ausländischen Staatsangehörigen erheblich. So befinden sich derzeit (1. Januar 1997) rd. 2 Millionen ausländische Staatsangehörige im Alter von 40 bis 65 Jahren in Deutschland, davon rd. 880 000 Frauen. Die Quote der über 60jährigen je einhundert 20 bis 60jährige (Altenquotient) der deutschen Bevölkerung lag 1994 etwa bei 30 (Männer) bzw. 48 (Frauen), bei der ausländischen Wohnbevölkerung lediglich bei 9 (insgesamt). Der die Altersstruktur der Bundesrepublik Deutschland „verjüngende" Effekt der Zuwanderung ist auch Folge einer höheren Kinderzahl in ausländischen Familien: noch 1975 lag die durchschnittliche Zahl der Geburten je Ausländerin im Alter von 15 bis 45 Jahren (TFR) bei 2,4. Diese ist bis heute stark zurückgegangen, liegt derzeit mit etwa 1,8 aber immer noch erheblich über der TFR der deutschen Frauen (etwa 1,2). Die demographischen Unterschiede zwischen den verschiedenen Nationalitäten gleichen sich im Integrationsprozeß aber tendenziell an (vgl. Kapitel Demographische Entwicklung „2.2.2 Geburtenniveau deutscher und ausländischer Staatsangehöriger seit 1970").

In den Jahren seit 1973 fand, auf der Grundlage der Anwerbestopp-Ausnahmeverordnung, eine geringe jährliche Zuwanderung in bestimmten Berufsgruppen statt. Ab Anfang der 90er Jahre ist die verstärke temporäre Rekrutierung von Arbeitsmigrantinnen und -migranten auf der Grundlage von Werkverträgen, als Saisonarbeiter oder in speziellen Berufsgruppen zu beobachten. Diese neuen Formen der Arbeitsmigration sind zum Teil an Kontingente gebunden und dienen der gezielten Ergänzung spezifischer Arbeitsmarktsegmente (Bau, Erntehelfer, Pflegebereich u. a.).

Abbildung 7

Altersaufbau der Bevölkerung (Deutsche und Ausländer) in Deutschland am 31. Dezember 1996

(Ausländeranteil in % in der jeweiligen Altersgruppe)



Datenquelle: Statistisches Bundesamt

3.2.3 Asylsuchende und Flüchtlinge[1064])

Die Bundesrepublik Deutschland gehört seit Jahren zu den größten Aufnahme- und Zielländern von Flüchtlingen und Asylsuchenden in Europa. Die Gründe hierfür sind vielfältig: Die geographische Lage Deutschlands als Schnittstelle bzw. Brücke zwischen Ost und West spielt eine Rolle, aber auch seine wirtschaftliche Anziehungskraft und bestehende „communities" verschiedener Gruppen ausländischer Staatsangehöriger. Außerdem hatte das Asylrecht seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949 einen besonderen Stellenwert:[1065]) die Erfahrungen mit der eigenen Emigrations- und Fluchterfahrung veranlaßte die „Mütter" und „Väter" des Grundgesetzes zur Aufnahme des Rechts auf Asyl (als Grundrecht) in die Verfassung.

Als Asylsuchende bzw. Asylbewerber[1066]) werden ausländische Staatsangehörige bezeichnet, die an

[1062]) Vgl. zu diesem Abschnitt Münz, R./Seifert, W./Ulrich, R., Zuwanderung nach Deutschland, Frankfurt 1997, S. 54 ff.

[1063]) Bei der deutschen Wohnbevölkerung ist dieses Relation umgekehrt: 48 v. H. Männer und 52 v. H. Frauen.

[1064]) Vgl. Beger, K.-U., Asylsuchende und Flüchtlinge in Deutschland, in: Gegenwartskunde, Heft 1/1998, Opladen.

[1065]) Vgl. Bericht Deutschland des UNHCR-Büros, in: Association for the Study of the World Refugee Problem (AWR) Bulletin, 33, No. 2–3/1995, Wien, S. 105f.

[1066]) Zu den Definitionen vgl. Uihlein, H., Ausländische Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland, Freiburg 1990, S. 5ff.; außerdem Artikel 16a GG, Genfer Flüchtlingskonvention Artikel 33 und §§ 51(1), 32a AuslG.

Tabelle 5

Temporäre Arbeitsmigration nach Deutschland, 1991 bis 1996

(Zugangsszahlen in den jeweiligen Jahren)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Werkvertragsarbeitnehmer[a])	53 095	94 902	70 137	41 216	76 614	54 505
Saisonarbeitnehmer	128 688	212 442	181 037	155 217	144 766	162 653
Grenzgänger[b])	7 000	12 400	11 200	8 000	9 600	5 800
Sonstige[a])[c])	2 234	6 512	6 276	5 941	25 000	26 000
Insgesamt	191 017	326 256	268 650	210 374	260 602	253 512

[a]) Nur Zahlen der erstmaligen Arbeitserlaubnis erfaßt, die Gesamtzahl (Fortsetzung/erneute Beschäftigung) hat einen Faktor von 1:4, d.h. es bestanden z.B. 1995 und 1996 insgesamt etwa 190 000 Werkverträge.

[b]) Hierbei handelt es sich nicht um Migrant/inn/en im Sinne der o.g. Definition (siehe Kapitel 1.2).

[c]) „Neue Gastarbeiter", z.B. angeworbene Krankenschwestern, Spezialitätenköche, Studenten, sonstige Fälle nach der ASAV.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Hönekopp 1997

der Grenze, bei der Polizei oder bei einer Ausländerbehörde einen Asylantrag stellen, und zwar bis zur rechtskräftigen Entscheidung über denselben durch das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder durch Gerichte. De-facto-Flüchtlinge sind Flüchtlinge, die keinen Asylantrag gestellt haben oder deren Asylantrag rechtskräftig abgelehnt wurde, die jedoch aus rechtlichen, humanitären oder sonstigen Gründen nicht abgeschoben werden (können). Es handelt sich dabei nicht um einen klar umgrenzten Rechtsbegriff, sondern um Personen, die aufgrund verschiedenster Rechtsgrundlagen, aus humanitären oder faktischen Zwängen, „de facto" nicht abgeschoben werden, zum Beispiel weil ihnen im Herkunftsland Gefahr für Leib und Leben droht. Als Konventionsflüchtlinge werden diejenigen Flüchtlinge bezeichnet, bei denen sich eine Abschiebung aufgrund § 51 Abs. 1 AuslG in Verbindung mit Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention von 28. Juli 1951 verbietet. Kontingentflüchtlinge sind Flüchtlinge, die aus humanitären Gründen in einer bestimmten Größenordnung (Kontingent) im Rahmen internationaler Hilfsmaßnahmen aufgenommen wurden. Asylberechtigte sind Personen, die aufgrund ihres Asylantrages vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder durch Gerichte als politisch Verfolgte im Sinne des Grundgesetzes rechtskräftig anerkannt wurden. Für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge wurde im Zusammenhang mit der Asylgrundrechtsänderung, die am 1. Juli 1993 in Kraft trat, ein spezieller Rechtsstatus außerhalb des Asylverfahrens geschaffen. Diesen Flüchtlingen soll in der Bundesrepublik Deutschland vorübergehend Schutz gewährt werden, bis der Krieg oder Bürgerkrieg in ihrem Heimatland beendet ist. Ihnen steht nicht das Recht auf politisches Asyl nach Artikel 16 a Grundgesetz zu.

Seit der Errichtung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (1953) haben insgesamt über 2,6 Millionen Personen in der Bundesrepublik Deutschland Asyl begehrt, davon allein rd. 1,8 Millionen seit 1989.[1067]) Lag die Zahl der Asylsuchenden bis in die Mitte der 70er Jahre bei zumeist weit unter 10000 jährlich, stieg sie zwischen 1976 und 1980 von rd. 11 000 auf über 100000 an, sank bis 1983 wieder auf unter 20000, erhöhte sich erneut bis 1986 auf knapp 100000, fiel dann 1987 noch einmal auf etwa 57 000 und erreichte 1992 den Höchststand von knapp 440000. Nach der Änderung des Artikels 16 Grundgesetz sank die Anzahl der jährlich Asylbeantragenden rasch auf ca. 116000 (1996). Der abnehmende Trend hat sich 1997 fortgesetzt: Nach Angaben des BMI sind 1997 insgesamt rd. 104 000 Anträge zu verzeichnen gewesen, etwa 12000 oder knapp 10 v.H. weniger als 1996; zuletzt waren 1988 so wenige Asylanträge gestellt worden.

Asylsuchende und Flüchtlinge stellen einen zunehmenden Anteil an allen Zuzügen von ausländischen Staatsangehörigen nach Deutschland: Ihr Anteil war zunächst (1953 bis 1967) mit durchschnittlich unter 1 v.H. quantitativ unbedeutend; er stieg dann in den Jahren 1968 bis 1982 auf durchschnittlich rd. 4 v.H. und lag in den Jahren 1983 bis 1997 bei durchschnittlich knapp 22 v.H.[1068]) Im Jahr des bislang stärksten Zuzuges

[1067]) Vgl. zu den Zuzugszahlen, den Anerkennungen, Ablehnungen, sonstigen Erledigungen und anderen Einzelheiten aus dem Asylentscheidungsverfahren Pollern, H.-I. von, Die Entwicklung der Asylbewerberzahlen im Jahre , in: Zeitschrift für Ausländerrecht und -politik, (verschiedene Jahrgänge seit 1981), zuletzt 1997. Es werden hier nur Erstanträge ausgewiesen, keine Asylfolgeanträge oder Asylanträge während eines gerichtlichen Verfahrens. Für die Zeit vor Einführung des automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungssystems (Dezember 1992) ist eine Übererfassung von Asylantragstellern möglich, da sich einzelne Asylsuchende an verschiedenen Orten und mit unterschiedlichen Namen gemeldet haben könnten. Andererseits war vor 1993 nicht in allen Bundesländern die polizeiliche Meldung obligatorisch, so daß, insbesondere in den Jahren des starken Zuzugs von 1988 bis 1993, auch eine offizielle Untererfassung denkbar ist.

[1068]) Bei der Interpretation der Zahlen ist zu beachten, das, im Unterschied zur Zu- und Fortzugsstatistik, welche den einzelnen Wanderungsfall angibt, Asylsuchende personenbezogen erfaßt werden.

Tabelle 6

Asyl in Deutschland seit 1953

Jahr	Asyl-suchende	Entschei-dungen	Anerken-nungen	Ableh-nungen	Sonstige Erledi-gungen	Anerken-nungsquote	Ablehnungs-quote	Abgel. Asyl-bewerber mit Abschie-beschutz (§51 Abs.1 AuslG)
1953–1979	218 280		57 924					
1980	107 818	89 135	12 783	69 463	7 184	*14,9*	*77,9*	
1981	49 391	72 655	8 531	54 160	10 671	*11,7*	*74,5*	
1982	37 423	45 130	6 209	26 606	13 505	*13,8*	*59,0*	
1983	19 737	36 702	5 032	22 624	9 046	*13,7*	*61,6*	
1984	35 278	24 724	6 566	11 420	6 738	*26,6*	*46,2*	
1985	73 832	38 504	11 224	17 013	10 267	*29,2*	*44,2*	
1986	99 650	55 555	8 853	31 955	14 747	*15,9*	*57,5*	
1987	57 379	87 539	8 231	62 000	17 308	*9,4*	*70,8*	
1988	103 076	88 530	7 621	62 983	17 926	*8,6*	*71,1*	
1989	121 318	120 610	5 991	89 866	24 753	*5,0*	*74,5*	
1990	193 063	148 842	6 518	116 268	26 056	*4,4*	*78,1*	
1991	256 112	168 023	11 597	128 820	27 606	*6,9*	*76,7*	
1992	438 191	216 356	9 189	163 637	43 530	*4,3*	*75,6*	
1993	322 599	513 561	16 396	347 991	149 174	*3,2*	*67,8*	
1994	127 210	352 572	25 578	238 386	78 622	*7,3*	*67,6*	9 986
1995	127 937	200 188	18 100	117 939	58 781	*9,0*	*58,9*	5 368
1996	116 367	194 451	14 389	126 652	43 799	*7,4*	*65,1*	9 611
1997[1])	104 354	170 801	8 443	101 886	50 693	*5,0*	*60,0*	9 779
1953–1997	2 628 983	n. a.	250 632	n. a.	n. a.	(1980–1997) *7,5*	(1980–1996) *68,8*	n. a.

[1]) Vorläufige Zahlen lt. Pressemitteilung des BMI

Quelle: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, Nürnberg 1997; BMI 1997

Tabelle 6 zeigt die Gesamtzahl der Asylsuchenden und der Anerkennungen 1953 bis 1997. Da die Daten zu den Entscheidungen über Asylanträge und den Ablehnungen bis 1980 nicht für alle Jahre vorliegen, können aufgrund der dadurch fehlenden Vergleichszahlen keine Gesamtquoten ausgewiesen werden. Da aber der überwiegende Anteil aller Zuzüge von Asylsuchenden erst ab 1980 erfolgte, sind die dort ausgewiesenen Ablehnungs- und Anerkennungsquoten für den langfristigen Durchschnitt aussagekräftig. Erst seit April 1994 werden die Asylbewerber, denen Abschiebeschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG gewährt wird (Konventionsflüchtlinge) getrennt ausgewiesen, bis dahin wurden sie in der Rubrik „Ablehnungen" mitgezählt. Eine erhebliche Anzahl von mittlerweile jährlich etwa 20 000 abgelehnten Asylbewerbern werden zwangsweise abgeschoben. Einen generellen Abschiebestopp für seit langem in Deutschland lebende Asylbewerber fordern neben den Kirchen und Flüchtlingsorganisationen auch die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag. Entsprechende Gesetzentwürfe liegen vor, u. a. auch des Bundesrates (Drucksache 13/1188 und 13/1189) „Abschiebestopp und Bleiberecht für afghanische Flüchtlinge" vom 14. Mai 1997. Ein generelles Bleiberecht für seit langem in Deutschland lebende Asylbewerber fordern neben den Kirchen und Flüchtlingsorganisationen auch die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entsprechende Gesetzentwürfe liegen vor, u.a. auch des Bundesrates (Drucksache 13/1188 und 13/1189).

ausländischer Staatsangehöriger nach Deutschland (1992) war auch der Anteil der Asylsuchenden mit rd. einem Drittel am höchsten. Die stark gesunkene (absolute) Anzahl Asylsuchender nach 1993 ließ auch ihren Anteil an allen Zuzügen ausländischer Staatsangehöriger rapide sinken, auf mittlerweile (1997) rd. 17 v. H.

Von den zwischen 1980 bis 1989 insgesamt rd. 4,8 Millionen Zuzügen ausländischer Staatsangehöriger nach Deutschland waren über 700 000 Asylsuchende; von den rd. 7,1 Millionen Zuzügen zwischen 1990 und 1995 waren es knapp 1,7 Millionen. Zusätzlich sind seit 1992 über 300 000 Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien aufgenommen worden.[1069])

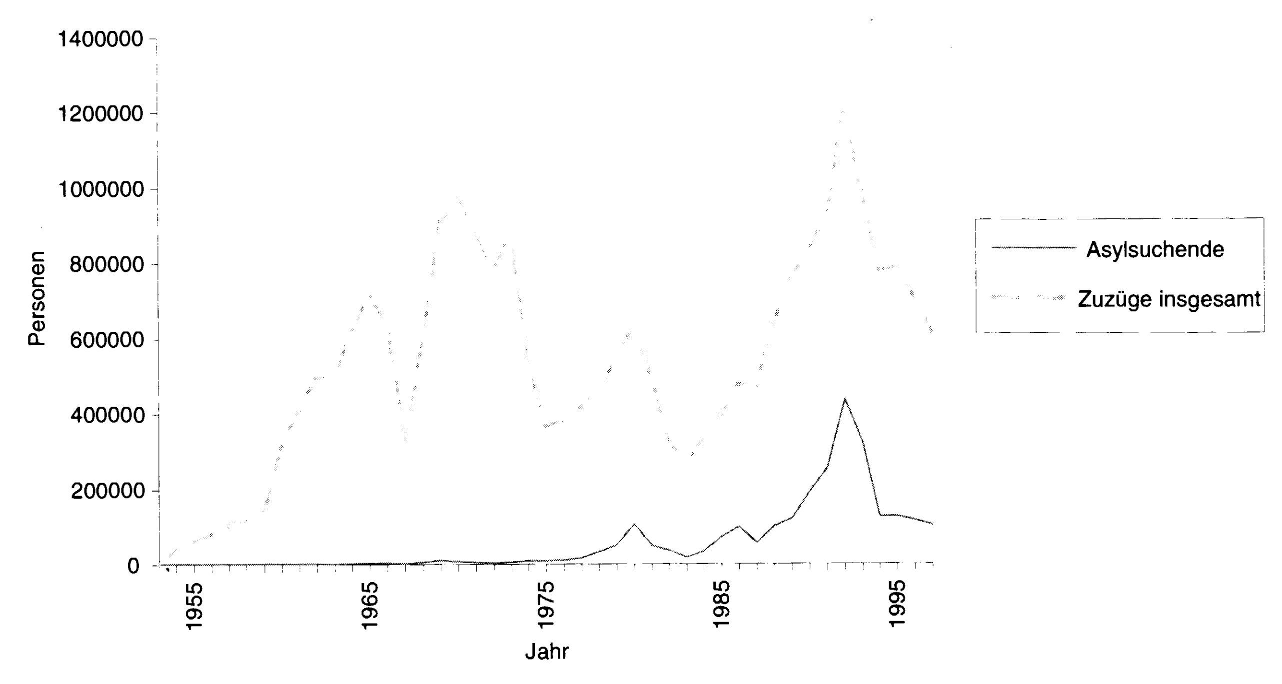
Ein geringerer, jedoch keineswegs unerheblicher, Anteil der Asylsuchenden wird in seinem Aufnahmebegehren anerkannt (vgl. Tabelle 6). Von 1953 bis 1997 belief sich ihre Anzahl auf insgesamt etwa

[1069]) Vgl. hierzu UNHCR/Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e.V. (ZDWF), Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge in Deutschland, Bonn 1995, S. 7f. Davon sind bis Mitte 1998 bereits 150 000 wieder in ihre Heimat zurückgekehrt.



Abbildung 8

Zuzüge ausländischer Staatsangehöriger insgesamt sowie davon Asylsuchende, 1953 bis 1997



240 000. Bei rd. 2,6 Millionen gestellten Asylanträgen in diesem Zeitraum entspricht das einer durchschnittlichen Anerkennung von etwa 9,6 v. H. Die Anerkennungen von Asylsuchenden sind im Zeitablauf durchschnittlich gesunken: Sie weisen tendenziell eine umgekehrte Proportionalität zu der jeweiligen Gesamtzahl von Asylsuchenden auf. Lag die Anerkennungsquote zu Beginn der 70er Jahre (bei einer Gesamtzahl von rd. 5 000 Asylsuchenden) noch bei etwa 40 v. H., sank sie bei gleichzeitig stärkeren Zuzügen auf ca. 15 v. H. im Jahr 1980 (bei einer Gesamtzahl von über 100 000 Asylsuchenden). Nach einem zwischenzeitlichen Anstieg der Quote auf knapp 30 v. H. im Jahr 1985, sank sie bis 1993 auf den bisherigen Tiefststand von nur noch rd. 3 v. H. Im Durchschnitt der Jahre 1989 bis 1997 betrug sie unter 6 v. H.[1070]) Dabei ist zu beachten, daß sich die Anerkennungsquote nicht auf die Anzahl der Neuzugänge eines Jahres bezieht, sondern auf die in demselben Jahr gefällten Entscheidungen über Anträge; da die Zahl der Neuzugänge und die Anzahl der Entscheidungen in einem Jahr aufgrund der Dauer[1071]) einzelner Asylverfahren i. d. R. unterschiedlich hoch sind, ist die Anerkennungsquote nur bei einer mehrjährigen Betrachtung aussagekräftig.

Asylberechtigte haben einen Anspruch auf unbefristete Aufenthaltserlaubnis, Eingliederungsleistungen usw. Das gilt z. T. auch für Ehegatten und minderjährige Kinder von anerkannten Asylbewerbern. Einen ähnlichen Rechtsstatus (unbefristete Aufenthaltserlaubnis, Eingliederungsleistungen usw.) haben die Kontingentflüchtlinge.

Nach Angaben des BMI lebten 1996 insgesamt etwa 300 000 Asylberechtigte (einschließlich Familienangehöriger) in Deutschland sowie über 120 000 Kontingentflüchtlinge[1072]) und heimatlose Ausländer. Weitere 350 000 Personen befanden sich 1996 im Asylverfahren und über 500 000 hielten sich als Defacto-Flüchtlinge in Deutschland auf. Zusätzlich waren etwa 330 000 Bürgerkriegsflüchtlinge[1073]) aus dem ehemaligen Jugoslawien registriert.

Die Herkunft der Asylsuchenden hat sich in der Vergangenheit oft verändert. In den jeweiligen Anteilen spiegeln sich auch die zeitgeschichtlichen Krisen, Kriege und Katastrophen wider. Ende der 70er Jahre

[1070]) Dabei sind nur die Entscheidungen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge berücksichtigt, nicht die Anerkennungen durch Gerichtsentscheidungen (abgelehnte Asylbewerber legen nach Schätzung der Bundesregierung zu etwa 55 bis 60 v. H. Rechtsmittel ein; vgl. Antwort der Bundesregierung vom 4. Juni 1996 auf die schriftliche Frage der Abg. J. Hoffmann (SPD), Drucksache 13/4819, S. 3). Nach Angaben des BMI werden zusätzlich 1,5 bis 3 v. H. der Asylsuchenden in Gerichtsverfahren anerkannt. Es besteht allerdings die Möglichkeit, das Asylsuchende in den verschiedenen Statistiken doppelt bzw. mehrfach erfaßt sind. Ebenfalls nicht enthalten sind die Personen, die aufgrund § 51 Abs. 1 AuslG Abschiebeschutz erhalten – in den vergangenen Jahren immerhin fast 10 000 jährlich – bzw. bei denen nach § 53 AuslG Abschiebungshindernisse bestehen.

[1071]) Es haben z. B. vom 1. Juli 1993 bis zum 16. Oktober 1995 insgesamt 312 542 Personen einen Asylantrag gestellt, davon wurden im gleichen Zeitraum 139 361 bestands- und rechtskräftig entschieden; von diesen sind rund 28 000 erst nach über 12 Monaten entschieden worden. Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 20. Oktober 1995 auf die schriftliche Frage der Abg. Brigitte Lange (SPD), Drucksache 13/2801, S. 7.

[1072]) Darunter befanden sich bis einschließlich 1996 etwa 55 000 Zugewanderte jüdischer Religion aus dem Gebiet der früheren Sowjetunion.

[1073]) Bis Ende 1997 sind von den insgesamt registrierten, rund 340 000, bosnischen Bürgerkriegsflüchtlingen, die seit 1992 zugezogen waren, bereits über 110 000 freiwillig zurückgekehrt; das ist fast ein Drittel.

Tabelle 7

In der Bundesrepublik Deutschland lebende Asylsuchende und Flüchtlinge nach Status, 1985–1996

Jahr	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Asylberechtigte und im Ausland anerkannte Flüchtlinge	64 000	69 900	75 100	80 000	83 500	86 000	100 000	100 000	108 500	136 800	158 600	170 000
Familienangehörige von Asylberechtigten	118 000	136 000	160 000	160 000	167 000	172 000	135 000	130 000	130 000	130 000	130 000	130 000
Konventionsflüchtlinge												16 000
Kontingentflüchtlinge[1]	31 000	32 700	33 100	33 800	35 300	36 000	38 000	38 000	53 000	67 000	88 000	103 000
Heimatlose Ausländer	42 000	39 300	37 000	36 400	32 700	32 000	28 500	28 000	22 000	20 600	18 800	17 000
De-facto-Flüchtlinge[2]	220 000	270 000	291 000	300 000	310 000	490 000	520 000	640 000	755 000	650 000	550 000	500 000
Asylbewerber[3]	130 000	160 000	165 000	200 000	236 000	330 000	380 000	610 000	550 000	415 000	372 000	350 000
Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien[4]								300 000	350 000	350 000	320 000	330 000
Flüchtlinge insgesamt	610 000	680 000	700 000	820 000	865 000	1 100 000	1 200 000	1 500 000	2 000 000	1 750 000	1 620 000	1 616 000
Ausländer insgesamt	4 378 900	4 512 700	4 240 500	4 489 100	4 845 900	5 342 500	5 882 300	6 495 800	6 878 100	6 990 500	7 173 900	7 200 000
Anteil von Flüchtlingen an allen ausländischen Staatsangehörigen	13,9	15,1	16,5	18,3	17,9	20,6	20,4	23,1	29,1	25	22,6	22,4

[1]) Rund 38 000 Kontingentflüchtlinge aus Asien (überwiegend aus Vietnam) und Amerika. Bei den übrigen Flüchtlingen handelt es sich um jüdische Emigranten aus der ehemaligen Sowjetunion, auf die das Gesetz über „Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge" analog angewandt wird. Dieses sind reine Zugangszahlen, über den Verbleib der aufgenommenen Personen liegen keine Angaben vor.

[2]) Personen, die keinen Asylantrag gestellt haben oder deren Asylantrag abgelehnt worden ist, die aber gleichwohl aus humanitären, politischen oder rechtlichen Gründen nicht abgeschoben werden.

[3]) Asylbewerber, deren Asylverfahren noch nicht bestands- und rechtskräftig abgeschlossen sind.

[4]) Davon befanden sich im Jahr 1993 ca. 22 000, 1994 ca. 24 000, 1995 ca. 30 000 und im Jahr 1996 ca. 20 000 Personen in einem Asylverfahren.

Quelle: BMI 1997; eigene Berechnungen

Tabelle 8

Asylsuchende nach Herkunftsländern

Herkunftsland/-gebiet	1996	1995	1994	1993	1992	1991
(ehem.) Jugoslawien[1]	22 885	37 643	47 073	96 625	122 666	74 854
Rumänien	1 395	3 522	9 581	73 717	103 787	40 504
Türkei	23 814	25 514	19 118	19 104	28 327	23 877
Polen	137	119	326	1 670	4 212	3 448
Iran	4 809	3 908	3 445	2 664	3 834	8 643
Bulgarien	940	1 152	3 367	22 547	31 540	12 056
Sri Lanka	4 982	6 048	4 813	3 280	5 303	5 623
(ehem.) Sowjetunion[2]	7 535	9 181	7 122	22 512	11 220	5 690
Libanon	1 132	1 126	1 456	2 449	5 622	4 887
Afghanistan	5 663	7 515	5 642	5 506	6 351	7 337
Vietnam	1 130	2 619	3 427	10 960	12 258	8 133
Indien	2 772	2 691	1 768	3 807	5 798	5 523
Pakistan	2 596	3 116	2 030	2 753	5 215	4 364
Ghana	277	275	300	1 973	6 994	4 541
staatenlos/ungeklärt	2 751	1 895	1 144	1 708	3 224	2 211
Nigeria	1 687	1 164	838	1 083	10 486	8 358
Algerien	1 417	1 447	2 784	11 262	7 669	1 388
Irak	10 842	6 880	2 066	1 246	1 448	1 384
Zaire	2 971	2 546	1 579	2 896	8 305	2 134
Äthiopien	1 292	1 168	946	688	1 592	3 096
(ehem.) CSSR[3]	143	421	387	1 705	2 682	1 546
Togo	961	994	3 488	2 892	4 052	810
Ungarn	54	12	55	209	1 028	396
Herkunftsländer/-gebiete insgesamt	102 185	120 956	122 755	293 256	393 613	230 803
Asylsuchende insgesamt	116 367	127 937	127 210	322 599	438 191	256 112
v. H. Herkunftsländer/ Asylsuchende insgesamt	*87,81*	*94,64*	*96,50*	*90,90*	*89,83*	*90,12*

[1]) Umfaßt den geographischen Raum des ehemaligen Jugoslawiens.
[2]) Umfaßt den geographischen Raum der ehemaligen Sowjetunion.
[3]) Umfaßt den geographischen Raum der ehemaligen CSSR.
Quellen: Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: Geschäftsstatistik, Nürnberg 1997
Statistisches Bundesamt, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 2 Ausländer 1994
Eigene Berechnungen

stammte fast die Hälfte der Asylsuchenden aus Asien. Der rapide Anstieg von Asylsuchenden 1980 auf über 100000 ist Folge des Militärputsches in der Türkei (knapp 58 000 stammten in diesem Jahr von dort). Die Zunahme der Asylbewerberzahlen seit Ende der 80er Jahre wurde insbesondere getragen von Zuzügen aus (süd-)osteuropäischen Ländern, deren Anteil sich von knapp einem Viertel 1985 auf fast drei Viertel 1993 erhöhte. Es sind insbesondere Zuzüge aus dem ehemaligen Jugoslawien, aus Rumänien und Bulgarien zu verzeichnen gewesen, aber auch weiterhin aus der Türkei. Der Zuzug aus Afrika spielt mit einem Anteil von etwa 10 v. H. bislang eine geringere Rolle. Vergleiche Tabelle 8 „Asylsuchende nach Herkunftsländern/-gebieten, 1984 bis 1996".

Im Verhältnis von europäischen zu außereuropäischen Herkunftsländern hat sich seit Mitte der 80er Jahre ein drastischer Wandel vollzogen: Stammten 1986 noch etwa 75 v. H. aller Asylsuchenden aus außereuropäischen Ländern und nur etwa 25 v. H. aus Europa, kamen 1993 rd. 72 v. H. aller Asylsuchenden aus europäischen Ländern, etwa 15 v. H. aus Asien und rd. 11 v. H. aus Afrika. Vergleiche auch die aggregierten Zahlen 1984 bis 1996 in Abbildung 9.

1997 stammten die meisten Asylsuchenden aus der Türkei (knapp 17 000 oder 16,1 v. H. aller Asylsuchenden), aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens (knapp 17 000 oder 16,7 v. H. aller Asylsuchen-

Tabelle 8

/-gebieten, 1984 bis 1996

1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984	insgesamt	v. H.
22 114	19 423	20 812	4 713	1 242	758	356	471 164	*22,74*
35 345	3 121	2 634	1 964	1 512	887	644	278 613	*13,45*
22 082	20 020	14 873	11 426	8 693	7 528	4 180	228 556	*11,03*
9 155	26 092	29 023	15 194	10 981	6 672	4 240	111 269	*5,37*
7 271	5 768	7 876	6 538	21 700	8 840	2 658	87 945	*4,24*
8 341	429	177	106	125	97	89	80 966	*3,91*
4 361	7 758	3 383	2 285	3 978	17 380	8 063	77 257	*3,73*
2 337	280	116	55	51	43	22	66 164	*3,19*
16 229	6 240	4 233	1 448	10 840	4 576	1 451	61 689	*2,98*
7 348	3 650	1 462	1 586	3 055	2 632	1 198	58 945	*2,84*
9 428	984	106	58	685	53	22	49 863	*2,41*
5 612	3 137	1 590	1 073	6 554	4 471	1 083	45 879	*2,21*
3 983	2 678	2 390	1 592	3 156	3 240	1 587	38 700	*1,87*
3 786	3 178	1 304	783	5 769	3 994	2 670	35 844	*1,73*
5 723	2 315	1 705	927	8 199	2 925	36	34 763	*1,68*
5 399	1 676	485	137	322	158	99	31 892	*1,54*
1 035	292	110	39	22	21	14	27 500	*1,33*
707	354	298	266	1 057	568	175	27 291	*1,32*
1 389	798	1 192	98	108	48	35	24 099	*1,16*
2 068	1 077	668	800	1 762	2 625	2 264	20 046	*0,97*
781	2 388	1 686	1 516	1 394	1 411	1 475	17 535	*0,85*
238	120	80	50	72	37	14	13 808	*0,67*
439	1 583	1 996	1 585	1 116	736	485	9 694	*0,47*
175 171	113 361	98 190	54 239	92 393	69 700	32 860	1 899 482	
193 063	121 318	103 076	57 379	99 650	73 832	35 278	2 072 012	
90,73	*93,44*	*95,26*	*94,53*	*92,72*	*94,40*	*93,15*	*91,67*	

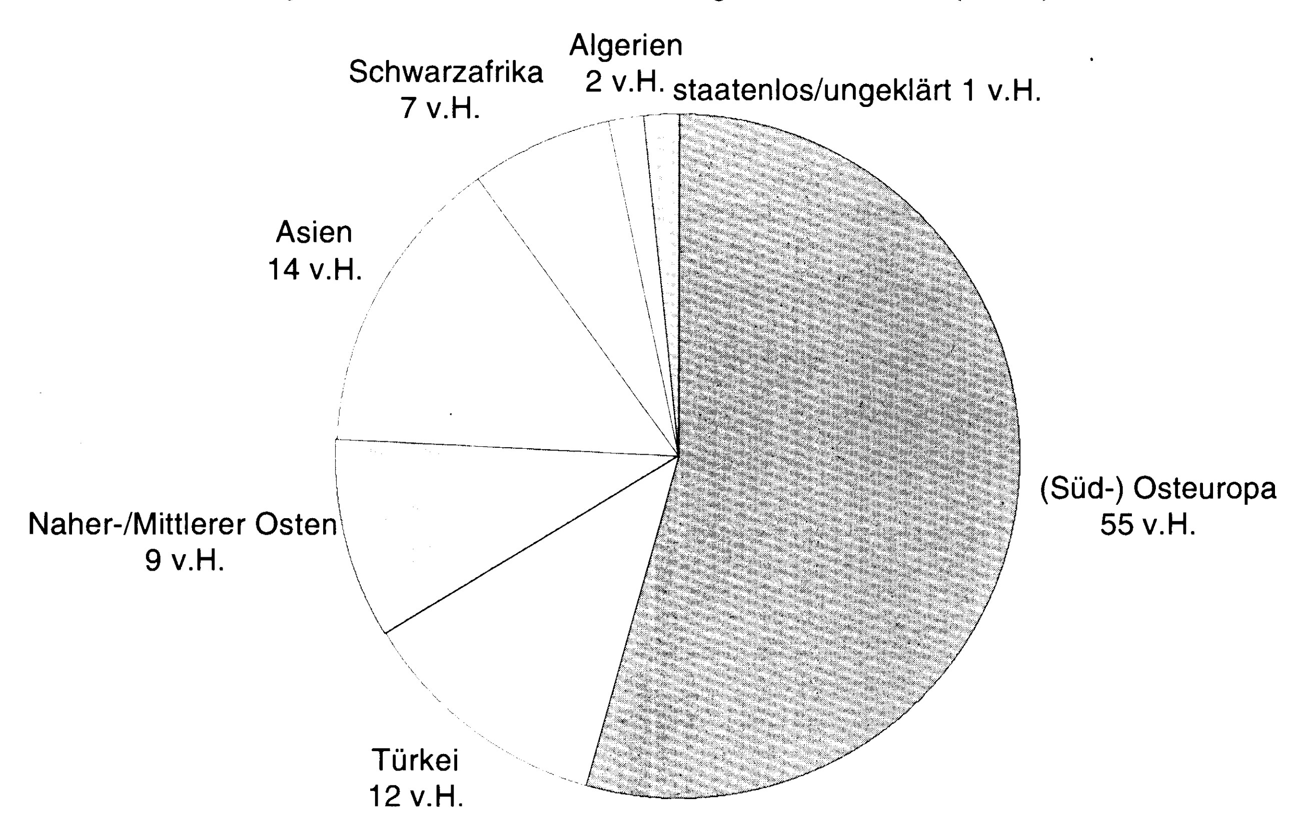
den) sowie dem Irak (rd. 14 000 oder 13,5 v. H. aller Asylsuchenden); aus Afghanistan kamen etwa 4 700, aus Sri Lanka und dem Iran jeweils knapp 4 000. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die jeweilige Staatsangehörigkeit nicht immer mit der ethnischen Herkunft gleichzusetzen ist (etwa Kurden aus der Türkei, Albaner aus dem ehemaligen Jugoslawien).

Betrachtet man die jeweils zehn größten Herkunftsländer/-gebiete von Asylsuchenden im Zeitraum von 1983 bis 1996, so zeigt sich einerseits eine große Heterogenität, andererseits eine gewisse Kontinuität des Zuzugs aus einigen Ländern. Innerhalb dieses Zeitraumes waren insgesamt etwa 80 v. H. aller Zuzüge von Asylsuchenden in die Bundesrepublik Deutschland zu verzeichnen. Davon kamen aus 22 Ländern/Gebieten durchschnittlich über 90 v. H. aller Asylsuchenden (vgl. Tabelle 8). Aus der Türkei ist in jedem Jahr seit 1983 ein starker Zuzug zu verzeichnen gewesen, wobei die jährlichen Zahlen zwischen knapp 5 000 und rd. 28 000 schwankten. Insgesamt stammten über 11 v. H. aller zwischen 1983 und 1996 zugezogenen Asylsuchenden aus der Türkei. Noch stärker war der Zuzug aus dem Gebiet des früheren Jugoslawien, der allerdings erst 1987 in bedeutendem Umfang einsetzte und mit dem ausbrechenden Bürgerkrieg dann schnell anstieg: 1991 bis 1993 zogen von dort knapp 300 000 als Asylsuchende zu. Insgesamt kamen knapp 23 v. H. aller Asylsuchenden aus dem Gebiet des früheren Jugoslawien. Infolge der Krisen, die im Zusammenhang mit den politischen und wirtschaftlichen Umgestaltungen in Osteuropa einhergingen, sowie der leichteren Ausreisebedingungen stieg der Zuzug aus Ländern des früheren „Ostblocks" nach 1987 stark an: Aus Rumänien stammen insgesamt über 13 v. H. aller Asylsuchenden zwischen 1983 und 1996, mit einer Spitze von über 100 000 Zuzügen im Jahr 1992; aus Polen war der Zuzug zwischen 1984 und



Abbildung 9

Asylsuchende nach Herkunftsländern/-gebieten, 1984–1996 (in v. H.)



1990 besonders stark, insgesamt stammen rd. 5 v. H. aller Asylsuchenden von dort; aus der früheren CSSR, Ungarn und der ehemaligen Sowjetunion kamen zusammen etwa 4,5 v. H. aller Zuzüge, aus Bulgarien knapp 4 v. H. Diese Zuwanderung von Asylsuchenden aus Ost- und Südosteuropa (seit 1983 insgesamt etwa 55 v. H. aller Asylsuchenden) ist wesentlich in der Umbruchsituation sowie den kriegerischen Auseinandersetzungen begründet und dürfte künftig, bei einer friedlichen Entwicklung, fast keine Rolle mehr spielen. Aus dem Iran (seit 1983 knapp 90 000 oder 4,2 v. H. aller Asylsuchenden), Sri Lanka (knapp 77 000/ 3,7 v. H.) und Afghanistan (etwa 60 000/3 v. H.) zogen im Betrachtungszeitraum kontinuierlich Asylsuchende zu und es sind, unter Berücksichtigung der dort bestehenden politischen Instabilität und Menschenrechtssituation, aus diesen Ländern auch künftig weiterhin Asylsuchende zu erwarten. Aus dem Libanon waren in der zweiten Hälfte der 80er und zu Beginn der 90er Jahre noch stärkere Zuzüge zu verzeichnen (insgesamt rd. 60 000/ 3 v. H.), die mittlerweile nachgelassen haben. Vergleiche auch Abbildung 9.

Um eine gleichmäßige Verteilung im Bundesgebiet zu gewährleisten werden den Bundesländer nach einem bestimmten Schlüssel, der sich an der Bevölkerungsgröße des jeweiligen Bundeslandes orientiert, Asylantragsteller zugewiesen (§§ 45, 46 AsylVfG). Für die Dauer des Asylverfahrens erhalten Asylsuchende eine Aufenthaltsgestattung (§ 55 AsylVfG); ihr Aufenthalt ist räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt.

Asylbewerber, deren Verfahren zum Auswertungsstichtag 31. Dezember 1995 noch nicht rechts- und bestandskräftig abgeschlossen waren, wiesen zu diesem Zeitpunkt folgende Differenzierung nach Geschlecht, Familienstand und Alter auf[1074]: Von den rd. 375 000 Asylbewerbern insgesamt waren rd. 240 000 (oder 64 v. H.) männlich und knapp 135 000 (36 v. H.) weiblich. Rund 105 000 (28 v. H.) Asylbewerber waren unter 16 Jahre alt; hier ist eine fast ausgeglichene Geschlechterproportion vorfindlich (rd. 55 000 Jungen und knapp 50 000 Mädchen). Knapp 233 000 Asylbewerber waren ledig, rd. 124 000 verheiratet, knapp 4 000 verwitwet und rd. 3 200 geschieden. Zieht man bei den Ledigen die rd. 102 000 unverheirateten Kinder und Jugendlichen ab, so sind dann in den Altersgruppen über 16 Jahre rd. 130 000 Ledige (47,6 v. H.) und 124 000 Verheiratete (45,4 v. H.) zu verzeichnen. Knapp 108 000 der Ledigen (rd. 83 v. H.) waren Männer, nur 22 000 (knapp 17 v. H.) Frauen: Es zeigt sich also, daß Frauen im Asylverfahren überwiegend in bestehenden familiären Situationen befindlich sind, ein großer Teil der er-

[1074]) Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Situation der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland", Drucksache 13/5065, S. 10 und S. 59. Daten dort nach Bundesverwaltungsamt-Ausländerzentralregister (AZR) (III 5-20.473.3).

wachsenen männlichen Asylbewerber demgegenüber ohne solche Bindungen geflüchtet sind.

Ähnlich wie (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler weisen Asylbewerber eine jüngere Altersstruktur als die ansässige Bevölkerung aus, bei allerdings verzerrter Geschlechterproportion.

Über den Verbleib eines großen Teils der Asylsuchenden nach Abschluß des Asylverfahrens können nur Vermutungen angestellt werden. Zwischen 1987 und 1996 haben insgesamt rd. 1,8 Millionen Personen einen Erstasylantrag in der Bundesrepublik Deutschland gestellt. Bezüglich des Verbleibs sind folgende Gruppen (annäherungsweise) zu quantifizieren: 123 610 Asylbewerber wurden zwischen 1987 und 1996 nach Artikel 16 GG bzw. Artikel 16 a GG anerkannt; zwischen 1994 bis Ende 1996 erhielten zudem 24 365 Flüchtlinge Abschiebeschutz nach § 51 Abs. 1 AuslG (Konventionsflüchtlinge). Nach Auskunft des BMI erreichen durchschnittlich etwa 1,5 bis 3 v. H. aller Asylsuchenden jährlich die Anerkennung in einem Gerichtsverfahren, von 1987 bis 1996 also schätzungsweise etwa 40 000. 1996 befanden sich darüber hinaus noch etwa 350 000 Asylbewerber im Anerkennungsverfahren.

Insgesamt 148 159 nichtanerkannte Asylbewerber wurden zwischen 1987 und 1996 abgeschoben, etwa ebenso viele dürften erfahrungsgemäß[1075]) kontrolliert freiwillig ausgereist sein. Daraus ergibt sich, daß über den Verbleib von etwa einer Million Asylbewerbern nur spekuliert werden kann: von ihnen wird vermutlich ein kleinerer Teil schon vor Beendigung des Anerkennungsverfahrens die Bundesrepublik Deutschland wieder verlassen haben, ein größerer Teil dürfte als „geduldeter Flüchtling" in der Bundesrepublik Deutschland leben (mit unsicherer Aufenthaltsperspektive), eine nicht geringe Anzahl sich ebenfalls weiterhin in Deutschland aufhalten, aber „illegal"[1076]). Vergleiche dazu auch unten Kapitel 4, Tabelle 10.

3.3 Wanderungen zur Familienzusammenführung

Infolge von Flucht- und Arbeitswanderungen, die zunächst temporär geplant waren, sich jedoch zu dauerhafter Niederlassung im Zielland der Migration verfestigten, treten Wanderungen zum Zweck der Familienzusammenführung auf. Diese sind in vielen Zielländern derzeit schon quantitativ am bedeutendsten[1077]) und dürften in Zukunft noch zunehmen, da in einem typischen Wanderungsmuster zunächst Einzelpersonen (z. B. zur Arbeitsaufnahme) in ein anderes Gebiet oder Land wandern, mit Verfestigung des Aufenthaltes im Zielgebiet der Migration dann Familienangehörige nachgeholt werden oder auch im Herkunftsland nach Ehepartnern gesucht wird. In der Bundesrepublik Deutschland trug der Ehegatten- und Familiennachzug seit dem Anwerbestopp für Gastarbeiter 1973 erheblich zu der insgesamt verzeichneten Nettozuwanderung bei. Die angeworbenen Arbeitsmigrantinnen und -migranten der 50er und 60er Jahre haben mittlerweile den Familiennachzug überwiegend abgeschlossen: in der Repräsentativerhebung '95 wurde festgestellt, daß Angehörige dieser Migrantengruppe ihren Ehepartner zunehmend in Deutschland finden.[1078])

Zwischen 1973 und 1980 wurden insgesamt etwa 3,35 Millionen Zuzüge ausländischer Staatsangehöriger in die Bundesrepublik Deutschland verzeichnet, davon waren knapp 240 000 Asylsuchende. Neben sonstigen Zuzügen handelt es sich bei den übrigen etwa 3 Millionen Zuzügen in erster Linie um Familiennachzug. Die rechtliche Grundlage für den Nachzug von ausländischen Ehegatten und Kindern von in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Personen bilden Artikel 6 Abs. 1 GG (Schutz von Ehe und Familie), Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (Schutz von Privat- und Familienleben) sowie das Ausländergesetz in §§ 17 bis 23 (vgl. auch unten Kapitel 4.1). Der Nachzug von Staatsangehörigen aus Ländern der Europäischen Union ist im Aufenthaltsgesetz/EWG vom 31. Januar 1980 geregelt. Danach haben neben Arbeitnehmern und Selbständigen auch Ehegatten, Kinder bis zum 21. Lebensjahr und Verwandte, deren Unterhalt durch einen Familienangehörigen gesichert ist, Freizügigkeit. In der amtlichen Statistik ist Ehegatten- und Familiennachzug nicht eigens ausgewiesen. Eine Annäherung an die tatsächliche Zahl wird erreicht, wenn von der Gesamtzahl der Zuwanderungen (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler, Asylsuchende und Bürgerkriegsflüchtlinge, EG-Ausländer sowie Werkvertragsarbeitnehmer, Saisonarbeitnehmer und sog. Grenzarbeitnehmer (§ 2 Abs. 3 Anwerbestoppausnahme-Verordnung) abgezogen werden. Die daraus resultierende Restgröße kann statistisch nicht weiter differenziert werden, aber es ist davon auszugehen, daß Ehegatten- und Familiennachzug einen erheblichen Anteil an dieser Restgröße haben. Dazu zählt auch die nicht unbedeutende Gruppe derjenigen Familienangehörigen, insbesondere Ehepartner und Kinder, die entsprechend den Regelungen des Ausländergesetzes zusammen mit (Spät-)Aussiedlern das Herkunftsland verlassen oder diesen nachreisen, ohne selbst den Status „(Spät-)Aussiedler" zu haben. Diese Familienangehörigen sind ausländische Staatsangehörige und werden entsprechend auch als solche statistisch ausgewiesen. Weiterhin sind in dieser Restgröße enthalten: Wiedereinreisende ausländische Staatsangehörige, die nach den Vorausset-

---

1075) Vgl. Bulletin der Bundesregierung vom 11. Januar 1996.

1076) Zu den abgelehnten Asylbewerbern ohne anderweitigen Aufenthaltstitel, die nicht ausreisen, hinzu kommen „illegal" Einreisende, deren Zahl nach 1993 angestiegen sein dürfte. Allein an den Ostgrenzen sind im Jahr 1995 etwa 6 600 „illegal" Eingereiste festgenommen worden; die Zahl der Festnahmen erhöhte sich 1996 auf knapp 7 400. Das Internationale Arbeitsamt (Genf) schätzt, daß im Jahr 1995 etwa 200 000 Arbeitnehmer ohne Aufenthaltsgenehmigung in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigt waren.

1077) Vgl. OECD: SOPEMI-Trends in international migration, Annual Report 1996, Paris 1997, S. 17.

1078) Vgl. die Ergebnisse im einzelnen in: Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland, erstellt von: Sozialwissenschaftliches Institut für Gegenwartsfragen (SIGMA) und Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) im Auftrag des BMA, Berlin u. a. 1996, S. 196/197. Hierbei handelt es sich um Ergebnisse von Repräsentativerhebungen in den Jahren 1985 und 1995.

Tabelle 9

Zuwanderung in die Bundesrepublik Deutschland nach Migrationarten, 1980 bis 1996

Jahr	Zuzüge insgesamt	(Spät-)Aussiedler/innen	Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge	EG-Staatler [b])	sog. neue Arbeitsmigranten [c])	Restgröße
1980	736 000	52 000	108 000	155 000	5 000	416 000
1981	606 000	69 000	49 000	149 000	5 000	334 000
1982	404 000	48 000	37 000	107 000	5 000	207 000
1983	355 000	38 000	20 000	91 000	5 000	201 000
1984	410 000	37 000	35 000	94 000	5 000	239 000
1985	481 000	39 000	74 000	98 000	5 000	265 000
1986	567 000	43 000	100 000	122 000	5 000	297 000
1987	592 000	79 000	57 000	126 000	5 000	325 000
1988	861 000	203 000	103 000	142 000	7 000	406 000
1989	1 134 000	377 000	121 000	144 000	8 000	484 000
1990	1 256 000	397 000	193 000	141 000	14 000	511 000
1991 [a])	1 183 000	222 000	306 000	151 000	157 000	347 000
1992	1 489 000	231 000	548 000	144 000	266 000	300 000
1993	1 268 000	219 000	433 000	141 000	222 000	253 000
1994	1 083 000	223 000	207 000	163 000	181 000	296 000
1995	1 096 000	218 000	127 000	206 000	260 000	285 000
1996	960 000	178 000	116 000	197 000	254 000	392 822
Insgesamt	14 468 000	2 673 000	2 634 000	2 371 000	1 409 000	5 559 000

[a]) Ab dem 1. Januar 1991 Zahlen für Gesamtdeutschland.
[b]) Jeweiliger Gebietsstand: ab 1981 mit Griechenland, ab 1986 mit Portugal und Spanien.
[c]) Zum Teil geschätzt; hierbei handelt es sich um Werkvertragsarbeitnehmer (insbesondere im Bausektor), Gastarbeitnehmer (zur beruflichen und sprachlichen Fortbildung), Saisonarbeitnehmer (sog. kurzzeitgebundene Beschäftigung in den Bereichen der Land- und Forstwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe u. a.), Grenzarbeitnehmer (ohne ausländerrechtliche Aufenthaltserlaubnis), qualifiziertes Kranken- und Altenpflegepersonal und Regierungsabkommenarbeitehmer.

Quelle: Statistisches Bundesamt (1997), Eurostat (1997), Bundesverwaltungsamt (1997), BAFI (1997), Bundesanstalt für Arbeit (1997)

zungen des § 16 AuslG (Recht auf Wiederkehr) einreisen, deutsche Staatsangehörige, die aus dem Ausland in die Bundesrepublik Deutschland einreisen und keine (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler sind, ausländische Staatsangehörige mit vorübergehendem Aufenthalt, aber länger ausgestellten Visa (z. B.: Geschäftsreisende, Besucher), Bürger mit bestimmten Staatsangehörigkeiten, die vom Anwerbestopp ausgenommen sind (z. B. Japan, USA u. a.), Angehörige bestimmter Berufsgruppen, Au-Pair-Beschäftigte und zu Aus- und Weiterbildung Einreisende (vgl. unten Kapitel 4.1, 4.2). Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen kann eine Quantifizierung für die Jahre 1980 bis 1996 versucht werden.

Unter den Zugewanderten in den Jahren 1980 bis 1996 (ungefähr 14,4 Millionen) waren rd. 2,6 Millionen Asylsuchende und Flüchtlinge, knapp 2,7 Millionen (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler, knapp 2,4 Millionen EG-Staatler und 1,4 Millionen sog. „neue Arbeitsmigrantinnen und -migranten" (Werkvertragsarbeitnehmer (insbesondere im Bausektor), Gastarbeitnehmer (zur beruflichen und sprachlichen Fortbildung), Saisonarbeitnehmer (sog. kurzzeitgebundene Beschäftigung in den Bereichen der Land- und Forstwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe u. a.), Grenzarbeitnehmer (ohne ausländerrechtliche Aufenthaltserlaubnis), qualifiziertes Kranken- und Altenpflegepersonal und Regierungsabkommenarbeitehmer). Die Restgröße beträgt für diese Jahre etwa 5,5 Millionen oder rd. 38 v. H., von der ein erheblicher Anteil Ehegatten- und Familiennachzug sein dürfte. In den einzelnen Jahren schwankte diese Restgröße zwischen etwa 200 000 und über 500 000, durchschnittlich sind hier etwa 325 000 Zuzüge zu verzeichnen gewesen. Aus der Türkei, dem quantitativ wichtigsten Herkunftsland von Zugewanderten in Deutschland, waren zwischen 1980 und 1994 insgesamt etwa 1,3 Millionen Zuzüge zu verzeichnen. Da die Türkei kein Mitgliedsland der EU ist, spielt hier die EU-weite Binnenmigration keine Rolle, Zuzüge von (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedlern sind nicht vorhanden, „neue" Arbeitsmigration fand nur in geringem Ausmaß statt (vermutlich etwa durchschnittlich 1 000 im Jahr). Daher fallen außer den Asylsuchenden (etwa 250 000) alle verzeichneten Zuzüge aus der Türkei in diesem Zeitraum in die „Restgröße" (etwa 880 000). Wenn auch sehr wahrscheinlich ist, daß aufgrund der engen Wanderungsverflechtung zwischen Deutschland und der Türkei darunter vergleichsweise viele Wiedereinreisende (§ 16 AuslG), Pendler und Geschäftsreisende sowie länger-

fristige Besucher sind, so ist dennoch davon auszugehen, daß ein großer Teil davon auf Ehegatten- und Familiennachzug entfällt. Dieser Zuzug schwankt in der Größenordnung zwischen über 150000 im Jahr 1980 und knapp 27000 vier Jahre später, beträgt durchschnittlich etwa 60000 und pendelte sich in den letzten betrachteten Jahren bei etwa 50000 ein.

Im internationalen Vergleich spielt Migration zum Zweck der Familienzusammenführung eine bedeutende Rolle. In „klassischen" Einwanderungsländern wie Australien, Kanada und den USA besteht ein großer Teil der regulären Zuwanderung nach Kontingenten in Ehegatten- und Familiennachzug. In den USA lag der Anteil in den letzten 10 Jahren stets über 50 v. H. aller Zuzüge, in Australien zwischen 40 und 50 v. H. und in Kanada zwischen 30 und 40 v. H. Aber auch Frankreich und Schweden weisen diesbezüglich Anteile von etwa 50 v. H. aller Zuzüge aus, im Vereinigten Königreich lag er zuletzt bei über 80 v. H.[1079])

4 Rechtliche Rahmenbedingungen und Implikationen für Integration

Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Integration von Zugewanderten und die daraus resultierenden Implikationen für die Zukunft sind sehr unterschiedlich: es wird zunächst differenziert nach deutschen und ausländischen Staatsangehörigen, bei letzteren zusätzlich danach, ob eine deutsche Volkszugehörigkeit gegeben ist. Ist dieses der Fall, dann besteht ein privilegierter Zugang nach Deutschland und Anspruch auf Integrationshilfen. Bei ausländischen Staatsangehörigen ohne deutsche Volkszugehörigkeit wird wiederum differenziert nach EG-Ausländern und Drittstaatsangehörigen. Daneben genießen Familienangehörige (Ehegatten, Kinder, Eltern) von bereits in der Bundesrepublik Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen Erleichterungen bei Einreise und Niederlassung, und um Angehörige bestimmter Berufsgruppen (z. B. qualifiziertes Kranken- und Altenpflegepersonal) wird sogar geworben, während ansonsten Arbeitsmigration grundsätzlich ausgeschlossen ist und der Zugang zum Arbeitsmarkt für ausländische Staatsangehörige stark reglementiert wird. Asylsuchende stehen zunächst unter dem Verdacht des „Asylmißbrauchs" mit der Folge, daß ihrer Zuwanderung oft restriktiv begegnet wird. Falls sie aber in ihrem Zufluchtsbegehren anerkannt werden, gelten für sie – gegenüber anderen ausländischen Staatsangehörigen – rechtliche Erleichterungen.

Das deutsche Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrecht kennt keine Kategorie „Migrant/in", es differenziert zunächst nur zwischen „Deutschen" und „Ausländern".

[1079]) Die Vergleichbarkeit ist allerdings nur eingeschränkt gewährleistet, da die Definition der Personen, die als nachzugsberechtigte Familienmitglieder gelten, stark differieren: in den USA gehören z. B. Geschwister von Immigranten dazu, in Deutschland nicht. In Schweden wird die Zuwanderung aus anderen skandinavischen Staaten in der Statistik nicht eingerechnet, im Vereinigten Königreich wird der Familiennachzug von Flüchtlingen hierbei nicht berücksichtigt. Vgl. dazu im einzelnen OECD: SOPEMI-Trends in international migration, Annual Report 1996, Paris 1997, Statistical Annex.

Deutsche(r) nach Artikel 116 Abs. 1 GG ist, „wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling/Vertriebener deutscher Volkszugehörigkeit bzw. als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Stand vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat". Ein Kind erhält die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn mindestens ein Elternteil Deutsche(r) ist. Außerdem besteht die Möglichkeit, die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung zu erwerben. Deutsche, die zugleich eine fremde Staatsangehörigkeit besitzen (Mehrstaatler), werden als Deutsche betrachtet, in der Bundesrepublik Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder ausländischer Staatsangehöriger (zweite und dritte Zugewandertengeneration) hingegen als „Ausländer" (ius sanguinis).

Die Begriffe Aussiedler und Spätaussiedler werden in § 1 Abs. 2 Nr. 3 und § 4 Bundesvertriebenengesetz (BVFG) definiert. Zugewanderte (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler sind gemäß Artikel 116 Abs. 1 GG mit der Aufnahme in Deutschland deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt, soweit sie nicht ohnehin deutsche Staatsangehörige sind. Auch ihre nichtdeutschen Ehegatten, wenn die Ehe zum Zeitpunkt des Verlassens der Aussiedlungsgebiete mindestens drei Jahre bestanden hat, und ihre Abkömmlinge erwerben diese Rechtsstellung mit der Aufnahme in Deutschland. Sie sind auf Antrag nach Maßgabe des Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit einzubürgern.

Ausländerin/Ausländer im Sinne des § 1 Abs. 2 AuslG ist jeder, der nicht Deutscher im Sinne des Artikel 116 GG ist (z. B. auch Staatenlose, ausländische Touristen). Auf die Rechtmäßigkeit oder den Zweck des Aufenthaltes kommt es grundsätzlich nicht an. Allerdings nimmt § 2 Abs. 1 AuslG bestimmte Gruppen von der Anwendbarkeit des Ausländergesetzes aus, z. B. Mitglieder diplomatischer Vertretungen, weitere Ausnahmen gelten (zum großen Teil) für Angehörige der Stationierungsstreitkräfte nach dem NATO-Truppenstatut und dem deutsch-sowjetischen Vertrag. Die amtliche Statistik erfaßt jedoch nicht alle Ausländer im Sinne des AuslG: Ausländische Touristen und illegal in Deutschland sich aufhaltende Ausländer werden hier nicht berücksichtigt.

Als Asylsuchende bzw. Asylbewerber werden ausländische Staatsangehörige, die einen Asylantrag gestellt haben, bis zur rechtskräftigen Entscheidung über denselben bezeichnet. Der Asylantrag kann bei Grenzbehörden, bei Ausländerbehörden, bei der Polizei und beim Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge gestellt werden; zuständig für die Entscheidung über Asylanträge ist hingegen allein das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (vgl. oben 3.2.3).

Implikationen: Mit der Aufteilung der Gesellschaft in „Deutsche" und „Ausländer" vereinfacht das Recht eine komplexe transnationale Wirklichkeit. So leben in Deutschland „Inländer" mit ausländischer ebenso wie „Ausländer" mit deutscher Staatsangehörigkeit, Mehrstaatler, Staatenlose, EU-Ausländer, aus der EU assoziierten Staaten Stammende, Asylbewerber, (Spät-)Aus-

siedler, die juristisch Deutsche sind, ohne in ihrem sozialen Umfeld so behandelt zu werden, und Angehörige nationaler Minderheiten, deren Bürgerrechte außer Zweifel stehen, obwohl sie sich nicht als Teil des deutschen Volkes fühlen. Die Abstraktionen „Deutsche" und „Ausländer" verdrängen die sich differenzierende Zusammensetzung der Bevölkerung.[1080]) Dabei ist das Staatsangehörigkeitsrecht bedeutsam, welches nur scheinbar technisch-neutral unterscheidet, de facto aber Zugehörigkeiten definiert[1081]) sowie sozial schichtet und politisch kategorisiert.

Aus den komplexen und z. T. widersprüchlichen Rechtsgebieten, welche die Lebenssituation ausländischer Zugewanderter regeln, werden im Folgenden die Regelungen des Aufenthaltes in der Bundesrepublik Deutschland, des Zugangs zum Arbeitsmarkt und das Verfahren der Einbürgerung ausgewählt. Eine umfassende Darstellung der rechtlichen Gestaltung des Zuzugs und Aufenthaltes von ausländischen Staatsangehörigen in Deutschland und die sich daraus ergebenden Implikationen für die Integration in einer Einwanderungsgesellschaft kann aufgrund der großen Komplexität an dieser Stelle nicht erfolgen.

4.1 Der Aufenthalt ausländischer Staatsangehöriger in der Bundesrepublik Deutschland[1082])

Die Einreise und das Verbleiben von Ausländerinnen und Ausländern im Bundesgebiet sind grundsätzlich im Ausländergesetz geregelt[1083]); speziell für EU-Ausländer geltende Regelungen enthält darüber hinaus das Aufenthaltsgesetz/EWG. Das Ausländergesetz benennt die Aufenthaltsgenehmigung als Oberbegriff für die verschiedenen Formen der aufenthaltsrechtlichen Titel (§ 5 AuslG). Diese sind nach Aufenthaltszweck und -dauer abgestuft und gewähren unterschiedliche Grade an Rechtssicherheit:

- Die Aufenthaltserlaubnis (§ 15 AuslG), welche befristet und unbefristet erteilt werden kann, wird grundsätzlich ohne Bindung an einen bestimmten Zweck[1084]) erteilt. Die Aufenthaltserlaubnis ist diejenige Form der Aufenthaltsgenehmigung, mit der ein rechtlich gesicherter späterer Daueraufenthalt möglich wird. Sie kann daher als „Einstieg in die rechtliche Verfestigung des Aufenthalts bezeichnet werden"[1085]). Ebenso kann Inhabern einer Aufenthaltsbefugnis auf Ermessenswege nach Ablauf von 8 Jahren (vgl. § 35 AuslG) eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Eine Aufenthaltserlaubnis wird regelmäßig das erste Mal befristet erteilt, üblicherweise für ein oder zwei Jahre; eine längere Befristung ist möglich, wenn der/die Betreffende mit einem deutschen Ehepartner verheiratet ist. Voraussetzung für die erstmalige Erteilung sind grundsätzlich u. a. der Nachweis gesicherten Unterhalts und ausreichenden Wohnraums.[1086]) Die befristete Aufenthaltserlaubnis ist also eine Art „ausländerrechtliche Bewährung"; bei ihrer Verlängerung treten dann Schwierigkeiten auf, wenn (z. B. infolge von Scheidung oder bei Verlust des Arbeitsplatzes) die Voraussetzungen für die erstmalige Erteilung nicht mehr vorliegen. Die Beendigung des Aufenthaltes in der Bundesrepublik Deutschland kann dann die Folge sein. Anspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis hat nach § 16 AuslG ein ausländischer Staatsangehöriger, der ein Recht auf Wiederkehr geltend machen kann (z. B. wenn er als Minderjähriger sich mindestens 8 Jahre rechtmäßig in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten hat oder 6 Jahre die Schule besucht hat) oder wer im Rahmen des Ehegattennachzugs oder als minderjähriges Kind zu einem rechtmäßig im Bundesgebiet lebenden ausländischen Staatsangehörigen zieht. Im Ermessen der Ausländerbehörden steht hingegen der sonstige Familiennachzug (§ 22 AuslG). Von den rd. 7,3 Millionen ausländischen Staatsangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland hatten 1996 über 1,5 Millionen eine befristete Aufenthaltserlaubnis.

1080) Vgl. Kimminich, O., Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation, München 1985.

1081) Ius sanguinis bzw. biologische Kontinuität, vgl. Hoffmann, L., Staatsangehörigkeit und Volksbewußtsein, in: Bryde, B.-O. (Hrsg.), Das Recht und die Fremden, Baden-Baden 1994, S. 33–48. Siehe auch die dort zitierte Einschätzung Roman Herzogs, die repräsentativ für die verbreitete Lehrmeinung in der Staatsrechtslehre steht: das „eigentliche Konstituens des Volkes" besteht in einem „Zusammengehörigkeitsgefühl, das auf völkische Zusammengehörigkeit gerichtet ist". Als Wurzel dieses „völkischen Zusammengehörigkeitsgefühls" nennt er vor allem die „gemeinsame Sprache", die „gemeinsame Abstammung" und die „gemeinsame Geschichte" sowie die „gemeinsame Kultur". Vgl. Herzog, R., Allgemeine Staatslehre, Frankfurt a.M. 1971, S. 43. Lutz Hoffmann weist darauf hin, daß das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht ebenso alt ist wie das deutsche Volksbewußtsein. Jenes hat seine heutige Rechtsform im RuSTAG von 1913 erhalten, das in der Kontinuität vorangehender Gesetze von 1870 und 1842 steht. Ein allgemeines deutsches Volksbewußtsein zeichne sich etwa seit der Reichsgründung 1871 ab. Vgl. Hoffmann, L., Staatsangehörigkeit , a.a.O., S. 40.

1082) Vgl. hierzu und zur folgenden Darstellung Kugler, R., Ausländerrecht. Ein Handbuch, Göttingen 1995.

1083) Bestimmte Gruppen wie diplomatisch entsandtes Personal und Personen, die dem Nato-Truppenstatut unterfallen, sind ausgenommen.

1084) Aber sie wird auch Familienangehörigen zu dem Zweck erteilt, die familiäre Lebensgemeinschaft herzustellen oder zu wahren. Diese Aufenthaltserlaubnis wird jedoch im Regelfall nach bestimmten Fristen (vgl. z. B. § 19 AuslG) zu einem eigenständigen Aufenthaltsrecht unabhängig vom Fortbestand der familiären Gemeinschaft.

1085) Vgl. Kugler, R., Ausländerrecht. Ein Handbuch, a.a.O., S. 16ff. Ein Vergleich mit Zuwanderungsbestimmungen und aufenthaltsrechtlichen Regelungen sowie Bestimmungen im Zusammenhang mit dem Erwerb der Staatsangehörigkeit anderer EU-Staaten kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Siehe hierzu Zimmer, W., Die Reform des Ausländerrechts, des Asyl- und Staatsangehörigkeitsrechts in Frankreich und Deutschland, Speyer 1996 (Speyerer Forschungsberichte; 163). Vergleichende rechtliche Aspekte und supranationale Entwicklungen werden diskutiert in: Weber, A. (Hrsg.), Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union: Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten, Osnabrück 1997; siehe insbesondere die Beiträge von G. Renner, K. Hailbronner, M. Wollenschläger, C. Gusy und K. Ziegler. Ein Überblick bezüglich der Einwanderungsregelungen in anderen Ländern wird in der Ausarbeitung von Hetzel (1995) gegeben, siehe Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Die Einwanderungsgesetzgebung in Australien, Kanada, Österreich, Italien, Schweden und den USA, Bonn 5. Januar 1995 (RRn Hetzel, WF III-136/94).

1086) Bei Familiennachzug zu deutschen Staatsangehörigen ist der Nachweis ausreichenden Unterhalts und Wohnraums nicht erforderlich (§ 23 AuslG).

– Die unbefristete Aufenthaltserlaubnis ist die erste Stufe der sog.n Aufenthaltsverfestigung. Hierdurch soll der durch einen längeren Inlandsaufenthalt gewachsenen Integration eines Ausländers durch einen Aufenthaltstitel mit erhöhter Rechtssicherheit Rechnung getragen werden. Die §§ 24 bis 26 AuslG regeln die Voraussetzungen der Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis: danach ist ein mindestens fünfjähriger rechtmäßiger Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland erforderlich, gesicherter Lebensunterhalt (aus Erwerbstätigkeit, Vermögen, Rente, Arbeitslosengeld oder sechsmonatigem Anspruch auf Arbeitslosenhilfe), einfache mündliche deutsche Sprachkenntnisse, ausreichender Wohnraum und das Nichtvorliegen eines Ausweisungsgrundes. Ehegatten haben, unabhängig vom Fortbestand der ehelichen Gemeinschaft, nach vier Jahren[1087]), nachgezogene Kinder mit Eintritt der Volljährigkeit einen eigenständigen Anspruch auf unbefristete Aufenthaltserlaubnis. 1996 besaßen über 2 Millionen der 7,3 Millionen ausländischen Staatsangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis.

– Die Aufenthaltsberechtigung (§ 27 AuslG) ist für ausländische Staatsangehörige aus Staaten außerhalb der EU die höchste Stufe der Aufenthaltsverfestigung. Sie gewährt ein uneingeschränktes Aufenthaltsrecht sowie einen verstärkten Schutz vor Ausweisung und gilt räumlich/zeitlich unbeschränkt. Voraussetzungen für ihre Erteilung sind: achtjähriger Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder dreijähriger Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis (Unterbrechungen bis zu einem Jahr können außer Betracht bleiben, § 97 AuslG), gesicherter Lebensunterhalt (unbefristetes Arbeitsverhältnis), mindestens 60 Monate Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung oder entsprechende Aufwendungen für eine private Versicherung, keine Verurteilung in den letzten drei Jahren wegen einer vorsätzlichen Straftat zu einer Jugend- oder Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten oder einer Geldstrafe von mindestens 180 Tagessätzen sowie alle Voraussetzungen wie bei der Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltsgenehmigung. Von allen ausländischen Staatsangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland besaßen 1996 knapp 867 000 eine Aufenthaltsberechtigung.

Das Ausländergesetz kannte bis 1991 nur diese zwei (Aufenthaltserlaubnis und -berechtigung) regulären Aufenthaltstitel. In der Neufassung von Anfang 1991 wurden mit der Aufenthaltsbewilligung und -befugnis zwei weitere Formen hinzugefügt, die einen zeitlich begrenzten Aufenthalt begründen:

– Eine Aufenthaltsbewilligung (§ 28 AuslG) wird (im Ausland vor Einreise) erteilt, wenn der Aufenthalt nur zu einem bestimmten Zweck dient und zeitlich begrenzt ist. Mit dem Aufenthaltstitel der Aufenthaltsbewilligung soll eine Verfestigung zu einem rechtlich gesicherten Aufenthalt verhindert werden. Deshalb werden z. B. Aufenthalte von Touristen, zum Besuch von Kindern, Eltern oder Ehegatten, für Geschäfte oder zur Saisonarbeit, zu Ausbildung oder Studium nur noch auf der Grundlage der Aufenthaltsbewilligung ermöglicht. Auf die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung besteht kein Anspruch.[1088]) Sie wird für längstens 2 Jahre erteilt; es besteht die Möglichkeit zur Verlängerung bei Fortbestehen des Aufenthaltszwekkes. Ein Wechsel von der Aufenthaltsbewilligung zur Aufenthaltserlaubnis ist nur in Ausnahmefällen (Familiennachzug) möglich, im übrigen muß der Antragsteller zunächst ausreisen und kann erst nach einem Jahr eine Aufenthaltserlaubnis beantragen. In der Bundesrepublik Deutschland lebten 1996 knapp 200 000 ausländische Staatsangehörige mit einer Aufenthaltsbewilligung.

– Eine Aufenthaltsbefugnis (§ 30 AuslG) wird erteilt, wenn einem/r Ausländer/in aus völkerrechtlichen, dringenden humanitären Gründen oder zur Wahrung der Interessen der Bundesrepublik Deutschland die Einreise oder der Aufenthalt erlaubt werden soll. Bei ausländischen Staatsangehörigen, die sich bereits rechtmäßig in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten, müssen dringende humanitäre Gründe (z. B. Bürgerkrieg im Heimatland) für eine Aufenthaltsgewährung sprechen und die Erteilung einer anderen Aufenthaltsgenehmigung ausgeschlossen sein; es wird daher zunächst geprüft, ob eine andere Art der Aufenthaltsgenehmigung erteilt werden kann. Ist dieses nicht der Fall und bedeutet dennoch das Verlassen der Bundesrepublik Deutschland eine außergewöhnliche Härte und ist daher unzumutbar, kann eine Aufenthaltsbefugnis erteilt werden. Sofern die Ausreise wegen drohender politischer Verfolgung im Heimatland nicht möglich ist, ist ein Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigter und/oder ein Antrag auf Feststellung des Vorliegens eines Abschiebeverbots nach § 51 AuslG zu stellen. Bei ausländischen Staatsangehörigen, deren Asylantrag bereits rechtskräftig abgelehnt wurde und die zur Ausreise verpflichtet sind, denen eine Ausreise jedoch bisher nicht möglich war und deren Abschiebung tatsächlich oder rechtlich nicht möglich ist, kommt ebenfalls eine Aufenthaltsbefugnis in Betracht (De-facto-Flüchtlinge). Wer seit mindestens zwei Jahren im Besitz einer Duldung (§ 55 AuslG) ist, kann ebenfalls eine Aufenthaltsbefugnis erhalten.[1089]) 1996 lebten insgesamt knapp 250 000 ausländische Staatsangehörige mit Aufenthaltsbefugnis in der Bundesrepublik Deutschland.

[1087]) Bei Vorliegen einer „außergewöhnlichen Härte" wird seit 1. November 1997 von einer bestimmten Dauer des Bestehens der ehelichen Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet abgesehen. Siehe BGBL Nr. 72 vom 31. Oktober 1997, Seite 2584.

[1088]) In den Jahren 1993 bis 1995 wurden insgesamt knapp 725 000 Visumanträge für kurzzeitige Aufenthalte (Verwandtenbesuch, Geschäftsreisen u. ä.) in der Bundesrepublik Deutschland von den deutschen Auslandsvertretungen abgelehnt (1993: 200 255, 1994: 264 275, 1995: 260 000); vgl. Antwort von Staatsminister Dr. Werner Hoyer auf eine Mündliche Frage der Abg. Dr. Cornelie Sonntag-Wolgast, Plenarprotokoll 13/115, 10307.

[1089]) In einer „Härtefallregelung" erhielten 1997 etwa 20 000 ausländische Staatsangehörige, die ohne Bleiberecht bereits mehrere Jahre in der Bundesrepublik Deutschland gelebt haben, ein dauerhaftes Bleiberecht zugesprochen. Diese betraf Familien mit Kindern, die vor dem 1. Juli 1990, und Alleinstehende, die vor dem 1. Januar 1987, eingereist waren.

Keine Aufenthaltsgenehmigung ist die Asylbewerbern für die Dauer des Asylverfahrens erteilte Aufenthaltsgestattung. Diese ist auf den Bezirk einer bestimmten Ausländerbehörde beschränkt und gilt für die Dauer des Asylverfahrens. Bei positivem Ausgang des Asylverfahrens werden die Aufenthaltszeiten bei der Beurteilung einer Verstetigung des Aufenthalts berücksichtigt.

Daneben existiert eine rechtliche „Zwischenkategorie" [1090]), welche den Aufenthalt ausländischer Staatsangehöriger in der Bundesrepublik Deutschland regelt, die grundsätzlich zur Ausreise verpflichtet sind, auf deren Abschiebung aber vorläufig verzichtet wird (Duldung). Die Duldung (§ 55 AuslG) ist keine Form des rechtmäßigen Aufenthalts. Sie dokumentiert nur, daß eine Abschiebung zeitweise ausgesetzt ist und daß der/die Geduldete trotz bestehender Ausreisepflicht noch für einen vorübergehenden Zeitraum im Bundesgebiet verbleiben kann, bis das Abschiebehindernis entfallen ist. Eine Duldung wird für nicht länger als ein Jahr erteilt. Vor Ablauf der Duldung wird die Abschiebung grundsätzlich unter Bestimmung einer Ausreisefrist angedroht. Die Duldung ist räumlich auf das Gebiet eines Bundeslandes beschränkt. Sie erlischt automatisch mit der Ausreise aus der Bundesrepublik Deutschland, auch wenn sie noch für längere Zeit gültig war. 1996 hielten sich in der Bundesrepublik Deutschland knapp 340 000 geduldete ausländische Staatsangehörige auf. Die betroffenen Zugewanderten haben nur einen sehr eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und zu sozialem Schutz.

Nach Einschätzung von Böcker und Vogel (1997) handelt es sich bei der Schaffung dieser „Zwischenkategorie" um den Ausdruck eines Konfliktes zwischen den allgemeingültigen Normen der Aufnahmegesellschaft und restriktiven zuwanderungspolitischen Zielen.

Implikationen: Die verschiedenen Aufenthaltstitel gewähren unterschiedliche Grade an Rechtssicherheit für die betroffenen ausländischen Zugewanderten. In diesem Zusammenhang fällt insbesondere auf, daß gegenwärtig etwa zwei Fünftel der in Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen über einen „unbefristeten" Aufenthaltstitel verfügen (solche mit Aufenthaltsberechtigung und unbefristeter Aufenthaltserlaubnis; dazu zählen auch Asylbewerber mit positivem Verfahrensabschluß, heimatlose Ausländer und im Ausland anerkannte Flüchtlinge sowie Kontingentflüchtlinge, soweit sie – noch – nicht über einen dieser Aufenthaltstitel verfügen). Alle anderen haben einen (zunächst) befristeten Aufenthaltstitel.[1091]) Dieser kann entweder langfristig in einen unbefristeten Aufenthaltstitel münden (z. B. bei Asylbewerbern nach positivem Verfahrensabschluß, jugendlichen Ausländern unter 16 Jahren und EU-Ausländern) oder aber begrenzt bleiben (z. B. Studenten aus Drittstaaten, Zuziehende zu temporärer Arbeitsaufnahme, ausreisepflichtige Bürgerkriegsflüchtlinge, abgelehnte Asylbewerber). Mit Blick auf die Integration in die Gesellschaft wäre eine möglichst umfassende Sicherheit des Aufenthaltes der zugewanderten Wohnbevölkerung, die langfristig in der Bundesrepublik Deutschland verbleiben wird, adäquat, weil erst eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive die strukturelle und identifikatorische Integration der Zugewanderten (vgl. oben, Kapitel 1.2) ermöglicht.

In Tabelle 10 „Ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland am 31. Dezember 1996 nach recht-

Tabelle 10

Ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland am 31. Dezember 1996 nach rechtlichem Status und Aufenthaltsgrund

Aufenthaltsberechtigung	866 769
Unbefristete Aufenthaltserlaubnis	2 041 975
Befristete Aufenthaltserlaubnis	1 578 935
Von der Erfordernis einer Aufenthaltsgenehmigung befreit [a])	579 566
Aufenthaltsbewilligung	198 882
Aufenthaltsbefugnis	249 226
Duldung	337 539
Asylbewerber mit positivem Verfahrensabschluß [b])	185 121
Heimatlose Ausländer [c]) und im Ausland anerkannte Flüchtlinge [d])	17 952
Kontingentflüchtlinge [e])	52 638
Asylbewerber im Verfahren	351 083
Asylbewerber mit negativem Verfahrensabschluß	585 464

[a]) Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren aus den früheren Anwerbestaaten Bosnien und Herzegowina, Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien, Marokko, Mazedonien, Slowenien, Türkei, Tunesien vor Inkrafttreten der Visumspflicht-Eilverordnung vom 15. Januar 1997. Diesen wurde, unter bestimmten Voraussetzungen, von Amts wegen nun eine bis zum 30. Juni 1998 befristete Aufenthaltsgenehmigung erteilt.

[b]) Asylbewerber mit positivem Verfahrensausgang haben Anspruch auf eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis und sind daher auch in Zeile 2 mitgezählt, soweit sie nicht sogar Inhaber einer Aufenthaltsberechtigung (Zeile 1) sind.

[c]) Heimatlose Ausländer bedürfen nach § 12 HAG keiner Aufenthaltsgenehmigung, sondern sind kraft Gesetzes zum Aufenthalt in Deutschland berechtigt.

[d]) Im Ausland anerkannte Flüchtlinge sind Asylberechtigten gleichgestellt und sind daher auch in Zeile 1 oder 2 mitgezählt.

[e]) Kontingentflüchtlingen wird ebenfalls eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis (Zeile 2) erteilt; sie sind daher auch in Zeile 2 enthalten, soweit sie nicht sogar Inhaber einer Aufenthaltsberechtigung (Zeile 1) sind.

Quelle: Bundesverwaltungsamt, Statistische Informationen aus dem Ausländerzentralregister (AZR), Stand: 31. Dezember 1996, S.14, eigene Zusammenstellung

[1090]) Vgl. Böcker, A./Vogel, D., Duldung des Aufenthalts von Ausländern. Hypothesengenerierung am Beispiel Deutschlands und der Niederlande (ZeS-Arbeitspapier Nr. 13/97), Bremen 1997.

[1091]) Soweit sie nicht von der Aufenthaltsgenehmigungspflicht befreit sind, wie z. B. heimatlose Ausländer nach dem Heimatlosenausländergesetz (HAG).

Abbildung 10

Ausländische Wohnbevölkerung am 31. Dezember 1996 nach rechtlichem Status

Rest (Asylbewerber mit negativem Verfahrensabschluß, Restgröße mit unbekannten rechtlichem Status)

Duldung

Aufenthaltsgestattung

Sichere Aufenthaltstitel (einschließlich Asylberechtigte, Heimatlose und Kontingentflüchtlinge)

Befristete Aufenthaltstitel

lichem Status und Aufenthaltsgrund" und Abbildung 10 ist die ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland am 31. Dezember 1996, differenziert nach rechtlichem Status, dargestellt. Neben den rd. 40 v. H. der ausländischen Wohnbevölkerung mit sicheren Aufenthaltstiteln haben etwa weitere 35 v. H. einen länger oder kürzer befristeten Aufenthaltstitel (befristete Aufenthaltserlaubnis, Aufenthaltsbewilligung und -befugnis, von der Erfordernis einer Aufenthaltsgenehmigung befreit). Jeweils etwa 5 v. H. verfügen als Asylbewerber im Verfahren über eine Aufenthaltsgestattung oder sind geduldet. Für die verbleibende Restgröße (über 10 v. H.) ist der rechtliche Status nicht bekannt.

Besonders schwierig gestaltet sich die Lebenssituation von Asylbewerbern im Verfahren, geduldeten sowie De-facto-Flüchtlingen. Die Betroffenen wissen oft jahrelang nicht, ob sie in Deutschland verbleiben können und müssen grundsätzlich mit Abschiebung rechnen. Das Stigma der Unerwünschtheit, die Unsicherheit über ihr weiteres Schicksal sowie die begrenzten Erwerbsmöglichkeiten prägen ihre Lebenssituation. Die zukünftige Integration desjenigen Teils der Gruppe, der nach dieser Phase der Unsicherheit ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erwirbt (z. B. Asylbewerber nach ihrer Anerkennung), wird unter Umständen schwieriger, da eine positive Identifikation mit der Aufnahmegesellschaft mit der Dauer einer solchen Lebenssituation abnehmen dürfte.

4.2 Zugang zum Arbeitsmarkt [1092])

Der Zugang zum Arbeitsmarkt für ausländische Staatsangehörige im Bundesgebiet ist im Dritten Buch Sozialgesetzbuch – Unterabschnitt Ausländerbeschäftigung – in den §§ 284 bis 288 SGB III geregelt. Ähnlich wie im Ausländergesetz ist die Arbeitsgenehmigung der Oberbegriff für die beiden Formen der Genehmigung – nämlich die Arbeitserlaubnis und die Arbeitsberechtigung.

Die grundsätzliche Genehmigungspflicht der Beschäftigung von Ausländern wird durch die Regelungen zur Arbeitserlaubnis (§ 285 SGB III) und zur Arbeitsberechtigung (§ 286 SGB III) konkretisiert. Genehmigungsfreien Arbeitsmarktzugang haben ausländische Staatsangehörige, die EU/EWR-Staatsangehörige sind oder die einen verfestigten Aufenthaltsstatus – nämlich mindestens eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsberechtigung – besitzen. Keine Arbeitsgenehmigung bedürfen ferner nach § 9 Arbeitserlaubnisverordnung u. a. bestimmte Berufsgruppen, z. B. leitende Angestellte mit Generalvollmacht oder Prokura, Geschäftsführer, Flugzeug- und Schiffspersonal, Lehrpersonal und

[1092]) Vgl. auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Arbeitserlaubnis für ausländische Arbeitnehmer in Deutschland, Bonn 22. November 1996, WD 56/97. Zum 1. Januar 1998 ist das Arbeitserlaubnisrecht geändert worden; Durchführungsverordnungen werden zur Zeit erarbeitet.

wissenschaftliche Mitarbeiter an Hochschulen sowie Studenten und Schüler für ein Praktikum bis zu einem halben Jahr bei Vermittlung über eine studentische Austauschorganisation, ferner Studenten und Schüler ausländischer Hochschulen und Fachschulen für eine von der Zentralstelle für Arbeitsvermittlung in Frankfurt/M. vermittelte Ferienbeschäftigung, sofern die Beschäftigung insgesamt drei Monate im Jahr nicht übersteigt.[1093])

Die Ausführungen zur Arbeitserlaubnis in § 285 Abs. 3 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) regeln den Anwerbestopp, daß heißt ein grundsätzliches Beschäftigungsverbot für neueinreisende ausländische Staatsangehörige aus Nicht-EU/EWR-Ländern (Drittstaatsangehörige), der seit 1973 unverändert fort gilt. Der Anwerbestopp gilt nicht für Angehörige der Staaten Andorra, Aus-tralien, Israel, Japan, Kanada, Malta, Monaco, Neuseeland, San Marino, Schweiz, USA und Zypern. Die Anwerbestoppausnahmeverordnung läßt u. a. folgende weitere Ausnahmen zur vorübergehenden Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen in Deutschland mit einer Arbeitserlaubnis zu:

- Tätigkeiten zur Aus- und Weiterbildung an deutschen Hochschulen oder wissenschaftlichen Einrichtungen,
- Regierungspraktikanten mit Stipendium,
- Auszubildenden, sofern ein entwicklungspolitisches Interesse besteht,
- Beschäftigten deutscher Unternehmen im Ausland zur Einarbeitung,
- Beschäftigten zur beruflichen Qualifikation im Rahmen von Exportlieferungs- oder Lizenzverträgen,
- Au-pair-Beschäftigten,
- Gastarbeitnehmern zur beruflichen oder sprachlichen Fortbildung aufgrund zwischenstaatlicher Vereinbarungen,
- ausländische Absolventen deutscher (Fach-) Hochschulen im erlernten Beruf (bis zu zwei Jahren),
- Werkvertragsarbeitnehmern, sofern eine vertragliche Vereinbarung mit dem jeweiligen Heimatland besteht,
- besondere Berufsgruppen (z. B. Schaustellergehilfen, Monteure von Fertighäusern, Spezialitätenköche, Wissenschaftler in Forschung und Lehre etc.) für eine vorübergehende Beschäftigung.

Die Erteilung der Arbeitserlaubnis[1094]) setzt immer eine Arbeitsmarktprüfung voraus. Die Arbeitserlaubnis kann erteilt werden, wenn sich durch die Beschäftigung des ausländischen Staatsangehörigen keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben; das heißt u. a., daß für die Beschäftigung Deutsche oder ausländische Staatsangehörige, die hinsichtlich der Arbeitsaufnahme diesen rechtlich gleichgestellt sind, nicht zur Verfügung stehen und die ausländischen Staatsangehörigen nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als ein vergleichbarer deutscher Arbeitnehmer beschäftigt werden sollen (§ 285 Abs. 1 SGB III). Sie wird „nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes" unter Berücksichtigung des einzelnen Falles, aber auch genereller Elemente, wie Beschäftigungsstruktur in bestimmten Wirtschaftsgruppen oder regionaler Gesichtspunkten, erteilt. Die Wiedereingliederung bevorrechtigter Arbeitsloser hat Vorrang. Der Antrag auf Erteilung einer Arbeitsgenehmigung ist sogar dann erfolglos, wenn der Betreffende selbst einen freien Arbeitsplatz gefunden hat, da das Arbeitsamt zunächst einen Bevorrechtigten an diesen freien Arbeitsplatz zu vermitteln versucht. Übrig bleiben somit für die Arbeitserlaubnis oft nur Arbeitsplätze, die unter den Bevorrechtigten nicht mehr zu vermitteln sind oder sog. „Arbeitsmarktnischen" (wie z. B. kurzzeitige Reinigungsarbeiten unter 18 Wochenstunden, Jobs im Bau- und Gastronomiegewerbe u.ä.).

Die Arbeitserlaubnis wird grundsätzlich nur für eine bestimmte berufliche Tätigkeit in einem bestimmten Betrieb befristet erteilt. Für die erstmalige Beschäftigung kann für bestimmte Personengruppen der Arbeitsmarktzugang von einer Wartezeit abhängig gemacht werden, die 5 Jahre nicht überschreiten darf (§ 285 Abs. 4 SGB III).[1095]) Wartezeiten gelten insbesondere beim Familiennachzug zu Ausländerinnen und Ausländern, die sich rechtmäßig, aber nicht dauerhaft, in der Bundesrepublik Deutschland aufhalten. Die Wartezeit für Ehegatten und Kinder, die nachziehen, beträgt 4 Jahre. Neueingereisten Asylbewerbern im Anerkennungsverfahren und geduldeten Ausländerinnen und Ausländern, die nach dem 14. Mai 1997 eingereist sind, wird mit Verweis auf die schwierige Arbeitsmarktlage generell keine Arbeitserlaubnis erteilt.

Die Arbeitsberechtigung wird unabhängig von der Arbeitsmarktlage erteilt. Sie ist für ausländische Staatsangehörige vorgesehen, die sich dauerhaft oder langfristig in Deutschland aufhalten. Dazu gehören Ausländerinnen und Ausländer, die sich seit 6 Jahren im Bundesgebiet ununterbrochen aufhalten oder 5 Jahre rechtmäßig eine versicherungspflichtige Beschäftigung im Bundesgebiet ausgeübt haben und die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis oder -befugnis sind. Die Arbeitsberechtigung wird ohne zeitliche, betriebliche, berufliche oder regionale Beschränkung erteilt.

Bei türkischen Staatsangehörigen enthält die Regelung des Assoziationsratsbeschlusses 1/80 EWG/Türkei für Arbeitnehmer günstigere Regelungen zur Er-

[1093]) Diese Aufzählung ist unvollständig: vgl. auch § 9 Nr. 1 bis 16 AEVO, in der sämtliche arbeitserlaubnisfreien Beschäftigungen aufgezählt sind.

[1094]) Die Pflicht, eine Arbeitserlaubnis einzuholen, besteht für jede abhängige Beschäftigung, also auch für Praktikanten, Auszubildende und Heimarbeiter. Nimmt ein ausländischer Staatsangehöriger eine Arbeit ohne Arbeitserlaubnis auf, so macht er sich strafbar, ebenso der Arbeitgeber.

[1095]) Mit der 11. Verordnung zur Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung vom 30. September 1994 ist die Wartezeit zwischen Einreise und der Erteilung einer Arbeitserlaubnis, die bis dahin in der Regel ein Jahr betragen hat, teilweise deutlich verlängert worden.

langung einer Arbeitsberechtigung sowie für die Familienangehörigen (nachziehende Ehegatten und Kinder) eine kürzere Wartezeit (3 Jahre) beim Zugang zum Arbeitsmarkt.

Implikationen: Der Zugang zum Arbeitsmarkt und damit zur eigenständigen Existenzsicherung stellt eine zentrale Integrationsvoraussetzung dar, gerade auch mit Blick auf die Akzeptanz von ausländischen Zugewanderten durch die bereits ansässige Bevölkerung. Diesbezügliche rechtliche Voraussetzungen sollten daher möglichst transparent gestaltet sein. Aus integrationspolitischer Sicht ist ein möglichst ungehinderter Zugang zum Arbeitsmarkt (Arbeitsberechtigung) wünschenswert.

Mit dem bestehenden generellen Beschäftigungsverbot von neu zugewanderten Drittstaatsangehörigen ist intendiert, den Zugang zum Arbeitsmarkt zunächst für Deutsche, EU-Staatler und gleichgestellte Drittstaatler (Inhaber einer Aufenthaltsberechtigung und in Deutschland geborene Ausländer mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis) zu ermöglichen.

4.3 Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit

Das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht kennt neben dem Erwerb durch Geburt für Kinder Deutscher auch den Erwerbsgrund der Einbürgerung. Der Erwerb durch Geburt tritt nach § 4 des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes (RuStAG) vom 22. Juli 1913, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2942), ein, wenn ein Elternteil des Kindes die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt (Abstammungsprinzip).

Neben dem Erwerb durch Geburt und der Einbürgerung gibt es den Erwerb:

- durch Erklärung (§ 5 RuStAG in der seit dem 1. Juli 1998 geltenden Fassung): Ist bei der Geburt des Kindes nur der Vater deutscher Staatsangehöriger und ist zur Begründung der Abstammung nach den deutschen Gesetzen die Anerkennung oder Feststellung der Vaterschaft erforderlich, erwirbt das vor dem 1. Juli 1993 geborene Kind eines deutschen Vaters und einer ausländischen Mutter (zusätzlich zur Staatsangehörigkeit der Mutter) die deutsche Staatsangehörigkeit durch die Erklärung, deutscher Staatsangehöriger werden zu wollen, wenn
    1. eine nach den deutschen Gesetzen wirksame Anerkennung oder Feststellung der Vaterschaft erfolgt ist,
    2. das Kind seit drei Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet hat und
    3. die Erklärung vor Vollendung des 23. Lebensjahres abgegeben wird;
- durch Annahme als Kind (Adoption, § 6 RuStAG), sofern das Kind zum Zeitpunkt des Annahmeantrags das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

Ausländische Staatsangehörige können die deutsche Staatsangehörigkeit im übrigen nur durch Einbürgerung erwerben. Während in den Fällen der §§ 3 bis 6 RuStAG die Tatbestände für den Erwerb der Staatsangehörigkeit aufgezählt werden, bedarf eine Einbürgerung nach den §§ 8 und 9 RuStAG einer ausdrücklichen Behördenentscheidung.

§ 8 RuStAG ist die Grundnorm für die Einbürgerung, sie regelt die sog. „Ermessenseinbürgerung". Die Einbürgerung kann nach Ermessen erfolgen, wenn nachfolgend aufgezählte Voraussetzungen erfüllt sind:

- Eingebürgert werden können ausländische Staatsangehörige und Staatenlose, wenn sie sich im Inland niedergelassen haben, der Aufenthalt dauerhaft und eine Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse gewährleistet ist. Nach den Einbürgerungsrichtlinien ist dazu ein Aufenthalt von mindestens 10 Jahren erforderlich. Bei Ehegatten Deutscher (§ 9 RuStAG) ist ein Aufenthalt von 5 Jahren, davon 2 Jahre nach Eheschließung, ausreichend. „Statusdeutsche" nach Artikel 116 Abs. 1, 2 GG werden nach Maßgabe von § 6 Staatsangehörigkeitsregelungsgesetz (StARegG) eingebürgert.
- Der Bewerber muß uneingeschränkt geschäftsfähig sein, bei Minderjährigen muß der gesetzliche Vertreter den Antrag stellen.
- Es darf kein Ausweisungsgrund (nach § 46 Nr. 1 bis 4, § 47 Abs. 1 oder 2 des Ausländergesetzes) vorliegen.
- Der Bewerber muß eine eigene Wohnung oder Unterkommen gefunden haben und sich und seine Angehörigen ernähren können.

Sofern die gesetzlichen Voraussetzungen des § 8 RuStAG erfüllt sind, kann die Einbürgerung erfolgen, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt. Dies ist nach den zwischen Bund und Ländern abgestimmten Einbürgerungsrichtlinien dann der Fall, wenn folgende staatsbürgerliche Voraussetzungen erfüllt sind:

- Freiwillige und dauernde Hinwendung des Bewerbers zu dem deutschen Gemeinwesen (was regelmäßig verneint wird, wenn der Bewerber sich in einer politischen Emigrantenorganisation betätigt).
- Die Beherrschung der deutschen Sprache in Wort und Schrift ist erforderlich, wobei die soziale Herkunft Einbürgerungswilliger bei der Entscheidung berücksichtigt wird[1096]).
- Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung.
- Einordnung in die deutschen Lebensverhältnisse, die im Regelfall erst nach zehnjährigem rechtmäßigen Inlandsaufenthalt als gewährleistet gilt (Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge sollen erleichtert eingebürgert werden, die Mindestaufenthaltszeit kann hier nur sieben Jahre betragen).
- Schließlich soll eine Einbürgerung nur erfolgen, wenn der Bewerber dadurch nicht zwei oder meh-

[1096]) Bei Einbürgerungen nach dem Ausländergesetz finden Überprüfungen der Sprachkenntnisse nicht mehr statt.

rere Staatsangehörigkeiten erhält. Das heißt, es wird von ihm vor der Einbürgerung in der Regel die Aufgabe seiner bisherigen Staatsangehörigkeit gefordert. Ausnahmen sind möglich, wenn das Recht des Heimatstaates eine Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit überhaupt nicht vorsieht oder der Heimatstaat die Entlassung verweigert.

– Heimatlose Ausländer besitzen einen Anspruch auf Einbürgerung nach Maßgabe von § 21 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechtsstellung heimatloser Ausländer im Bundesgebiet (HAG).

Außerdem muß der Bewerber zum Zeitpunkt der Verwaltungsentscheidung im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung sein, die seinen dauernden rechtmäßigen Aufenthalt im Bundesgebiet ermöglicht, weil andernfalls mit der Einbürgerung das Ausländerrecht unterlaufen würde.

Nach § 9 RuStAG haben Ehegatten deutscher Staatsangehöriger einen „Regelanspruch auf Einbürgerung". Hierfür ist neben den genannten Einbürgerungsvoraussetzungen des § 8 RuStAG eine bestehende und gemeinsam gelebte Ehe sowie die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit Voraussetzung. Für die Einbürgerung von Ehegatten Deutscher ist grundsätzlich ein Inlandsaufenthalt von fünf Jahren, davon zwei Jahre nach Eheschließung, ausreichend.

Mittlerweile erfolgt eine Einbürgerung in drei Viertel der Fälle nicht nach dem RuStAG, sondern nach dem Ausländergesetz (AuslG). Mit diesen Regelungen wird der in den 60er und 70er Jahren entstandenen Zuwanderungsrealität Rechnung getragen. Die Einbürgerungsbedingungen nach dem AuslG sind erleichtert worden. So besteht seit Mitte 1993 unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf Einbürgerung, Sprachkenntnisse werden nicht mehr überprüft, die Kosten des Einbürgerungsverfahrens wurden von 500 DM auf 100 DM gesenkt.

Junge ausländische Staatsangehörige haben nach § 85 AuslG einen Anspruch auf Einbürgerung, wenn der Antrag zwischen dem 16. und 23. Lebensjahr gestellt und die bisherige Staatsangehörigkeit aufgegeben wird, der/die Bewerber/in sich seit mindestens 8 Jahren rechtmäßig in der Bundesrepublik Deutschland aufhält, es sich dabei um einen gewöhnlichen Aufenthalt handelt; außerdem ist erforderlich, daß der/die Bewerber/in mindestens sechs Jahre die Schule in Deutschland besucht hat und keine Verurteilung wegen einer Straftat vorliegt. Er muß über eine Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung verfügen. Für die erleichterte Einbürgerung von jungen ausländischen Staatsangehörigen (und ebenso für solche mit langem Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland, s.u.) ist unter Umständen die Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit nicht zwingend, z. B. wenn es nach dem Recht des Heimatstaates nicht möglich ist, aus der bisherigen Staatsangehörigkeit entlassen zu werden (§ 87 Abs. 1,2 AuslG).

Ausländische Staatsangehörige, die sich seit 15 Jahren rechtmäßig in Deutschland aufhalten, haben nach § 86 Abs. 1 AuslG ebenfalls einen Anspruch auf Einbürgerung, wenn sie die bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben und nicht wegen einer Straftat verurteilt sind. Außerdem ist der Lebensunterhalt des Einbürgerungsberechtigten und ihrer Familie ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe zu bestreiten, es sei denn, der Einbürgerungsberechtigte hat die Bedürftigkeit nicht selbst zu vertreten. Darüberhinaus muß eine Aufenthaltserlaubnis oder -berechtigung vorliegen.

Ehegatten und minderjährige Kinder des Einbürgerungsberechtigten können gemäß § 86 Abs. 2 AuslG nach Maßgabe des Abs. 1 mit eingebürgert werden (Ermessenseinbürgerung), auch wenn sie sich noch nicht seit 15 Jahren rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten.

Für deutsche Volkszugehörige mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die als Flüchtlinge oder Vertriebene oder als deren Ehegatten oder Abkömmlinge in dem Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stand 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden haben, besteht nach § 6 des Gesetzes zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit ein Einbürgerungsanspruch.

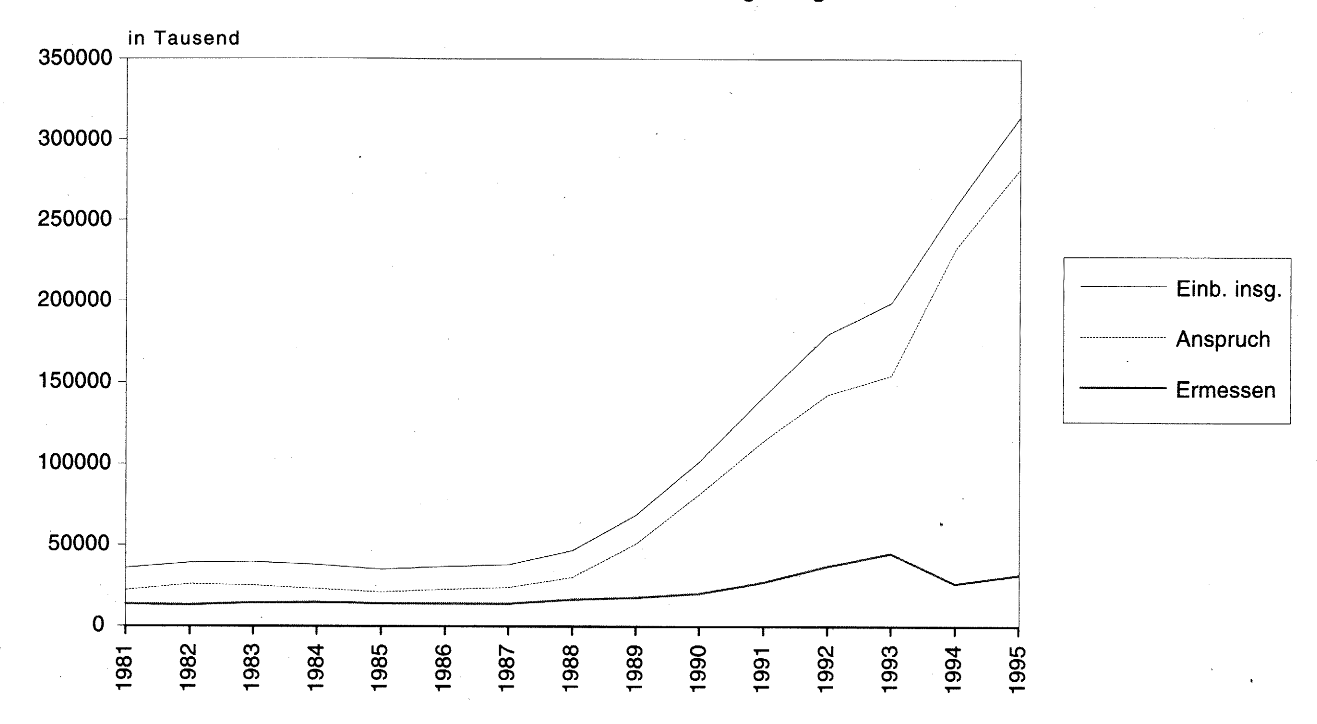
In Abbildung 11 ist die Entwicklung der Einbürgerungen seit 1981 dargestellt. Sie zeigt, daß bis Ende der 80er Jahre etwa 40 000 Einbürgerungen jährlich zu verzeichnen waren. Mit dem Anstieg der Anspruchseinbürgerungen von deutschen Volkszugehörigen und gleichgestellten (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedlern seit Ende der 80er Jahre ist ein rapides Ansteigen dieser Zahl auf etwa 200 000 im Jahr 1993 festzustellen. Die erleichterten Regelungen zur Einbürgerung ausländischer Staatsangehöriger (Mitte 1993) verstärken die Zahl der Einbürgerungen noch einmal, ihre Gesamtzahl beträgt mittlerweile etwa 300 000 jährlich, von denen der überwiegende Teil weiterhin deutsche (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler sind.

Implikationen: Der rechtliche Status „Ausländerin/Ausländer" kann für dauerhaft in der Bundesrepublik Deutschland lebende Zugewanderte ein Integrationshindernis sein.[1097]) Im Hinblick auf ihre strukturelle und identifikatorische Integration in die deutsche Gesellschaft haben dauerhaft in der Bundesrepublik Deutschland verbleibende ausländische Staatsangehörige deshalb unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Einbürgerung. Die Mindestdauer des hierbei vorausgesetzten Aufenthaltes sollte den Integrationserfordernissen angemessen sein: heute haben schätzungsweise 60 v.H. aller in Deutschland lebenden Ausländer einen Anspruch auf Einbürgerung. Die Einbürgerungszahlen sind zwar in den letzten Jahren erheblich gestiegen, ein großer Teil der auf Dauer in Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen nutzt aber auch die im Ausländergesetz geschaffenen erleichterten Möglichkeiten zum Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit nicht. Deshalb sollte geprüft werden, welche weiteren Anreize oder Möglichkeiten geschaffen werden können, damit eine noch grö-

[1097]) Vgl. auch Marx, R., Reform des Staatsangehörigkeitsrechts: Mythische oder rechtlich begründete Hindernisse?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2/1997, S. 67ff.

Abbildung 11

Anspruchs- und Ermessenseinbürgerungen 1981–1996



ßere Anzahl der ausländischen Staatsangehörigen ermutigt werden, ihren Anspruch auf Einbürgerung wahrzunehmen.

4.4 Ausblick

Die oben (Kapitel 2 und 3) beschriebenen Veränderungen des Migrationsumfangs und der Migrationsarten und die daraus resultierende Bevölkerungsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland wirkten und wirken auch auf das bestehende Rechtssystem zurück: unmittelbar im Ausländerrecht und im Asylrecht, mittelbar aber auch auf andere Rechtsbereiche (vom Zivilrecht über das Schulrecht bis hin zum Strafrecht), die in einer sich wandelnden Gesellschaft, selbst wo das Gesetzbuch unverändert bleibt, eine Bedeutungsveränderung erfahren können.[1098]) Auch wenn in einer Zuwanderungsgesellschaft rechtspluralistische Ansätze vermehrt anerkannt würden, bestünden weiterhin Schwierigkeiten: einerseits ist es funktionaler, die kulturellen Identitäten der Zugewanderten in ihren vielfach abgestuften Integrationsniveaus zu berücksichtigen, andererseits ist an Grundwerten von Zugewanderten und Einheimischen festzuhalten, insbesondere dort, wo diese Werte, wie die Grund- und Menschenrechte, universellen Anspruch haben.

Der Umstand, daß nur ein geringer Teil der seit langem in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländer von ihrem Anspruch auf Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit Gebrauch macht, hat zur Folge, daß ein beträchtlicher Teil der in Deutschland ansässigen Bevölkerung nicht an der politischen Willensbildung teilnehmen kann.[1099]) Für einen großen Teil der in Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen steht die politisch-rechtliche Integration somit noch aus. Eine gezielte Förderung des Einbürgerungswunsches könnte hier Abhilfe schaffen.

Diese Ausgangslage hat auch Folgen für die statistischen Angaben über die Bevölkerungszusammensetzung: der jeweilige Anteil ausländischer Staatsangehöriger[1100]) spiegelt neben dem gegebenen Staatsangehörigkeitsrecht auch die bestehende Einbürge-

[1098]) Vgl. Mayer-Maly, T., Multikulturalismus und Recht, in: Juristische Blätter, 118, 11/1996, S. 681/682. Zitat: „Für das Rechtsleben wirft dieses Nebeneinander (von Personen verschiedener kultureller Traditionen) wichtige und schwierige Fragen auf". Er verweist in diesem Zusammenhang auf C. Taylor, der in „Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung", Frankfurt 1993, den engen Zusammenhang von (kultureller) Identität und Anerkennung (von Naturrechtskonzepten) unterstrichen hat. Eine Gesellschaft könne trotz ausgeprägter kollektiver Zielsetzungen (z. B. Wahrung der Menschenrechte) dennoch kulturelle Vielfalt respektieren. Ebd. S. 7 und 53; siehe auch unten, Kapitel 7.1.

[1099]) Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil über das Kommunalwahlrecht für Ausländer (BVerfGE 83, 52) ausgeführt, daß „das Staatsangehörigkeitsrecht der Ort ist, an dem der Gesetzgeber Veränderungen in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft der Bundesrepublik Deutschland im Blick auf die Ausübung politischer Rechte vornehmen kann".

[1100]) Der Anteil ausländischer Staatsangehöriger wird außerdem in der amtlichen Meldestatistik in den meisten Jahren überschätzt. Ein Vergleich des Volkszählungsergebnis von 1987 mit der Bevölkerungsfortschreibung des Ausländerzentralregisters ergab, daß dort etwa 400 000 ausländische Staatsangehörige zu viel ausgewiesen waren. Dieses resultierte vor allem aus nicht erfolgten Abmeldungen von Rückwanderern. Andererseits werden auch Personen ausgewiesen, die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhalten (Werkvertragsarbeitnehmer, Asylsuchende trotz hoher Ablehnungsquote).

rungsbereitschaft und -praxis wider. Auch im vorliegenden Berichtsteil muß oft auf die „Hilfskonstruktion" Staatsangehörigkeit zurückgegriffen werden und die rechtliche Kategorie Ausländerin/Ausländer und die deskriptive Kategorie Migrantin/Migrant weitgehend synonym verwendet werden. Bei Beschreibung der Lebenssituation von Zugewanderten ist eine solche Betrachtungsweise nur bedingt geeignet, da – neben den Eingebürgerten und Mehrstaatlern – insbesondere auch die Gruppe der (Spät-)Aussiedlerinnen und Aussiedler damit nicht erfaßt ist. Für eine angemessene Betrachtung von Migration und Integration wäre eine Kategorie „im Ausland/Inland geboren" sowohl bei Ausländerinnen und Ausländern wie bei Deutschen hilfreich; diese ist bisher in der amtlichen Statistik nicht üblich.

Ein Teil der Kommission benennt wie Schlikker (1996) als Grund- und Strukturproblem des Ausländergesetzes, daß darin versucht wird, sowohl die Frage der Zuwanderung als auch der Ausgestaltung des rechtlichen Status der ausländischen Staatsangehörigen in Deutschland primär mit ordnungsbehördlichen Mitteln zu beantworten[1101]). Es seien demgegenüber aber Konzepte notwendig, die dem Stand des Einwanderungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland besser Rechnung tragen. Länger in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern sei ein unentziehbares Aufenthaltsrecht zu verleihen und dieser Rechtsstatus insgesamt möglichst weitgehend an den der Deutschen anzunähern. Solche Konzepte werden üblicherweise als Niederlassungsrecht bezeichnet. Dieses sei dennoch zu ergänzen um Änderungen des Staatsangehörigkeitsrechts, welche es erlauben würden, den Kreis der Staatsangehörigen (und damit auch der Nichtstaatsangehörigen, auf die das Ausländergesetz Anwendung findet) sachgerechter zu bestimmen als bisher.

5 Soziale Situation von Migrantinnen und Migranten und ihrer Kinder

5.1 Sozioökonomische Rahmenbedingungen und Implikationen für Integration

Die allgemeine sozioökonomische Entwicklung spielt eine entscheidende Rolle für die Integration von Zugewanderten. Insbesondere der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt kommt eine zentrale Bedeutung zu, da gelingende gesellschaftliche Integration in einer Erwerbsarbeitsgesellschaft die Integration in den Arbeitsmarkt voraussetzt. Darüber hinaus ist in Zeiten wirtschaftlicher Krise und hoher Arbeitslosigkeit die Anfälligkeit der ansässigen Bevölkerung für Fremdenfeindlichkeit besonders hoch. Schließlich würde eine nichtgelingende Arbeitsmarktintegration zu einer „Unterschichtung" der Bevölkerung mit verarmten Zugewanderten führen und in Folge zu einer allgemeinen Desintegration der Gesellschaft (Kriminalität etc.) beitragen.

In diesem Blickwinkel ist die bisherige Zuwanderungsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland von unterschiedlich „günstigen" Phasen der sozioökonomischen Entwicklung als Rahmenbedingung erfolgreicher Integration geprägt. In der unmittelbaren Nachkriegszeit bis etwa Mitte der 50er Jahre standen die Erlebnisse von Krieg und Not, Zerstörung und Vertreibung sowie ein nivelliertes sozioökonomisches Ausgangsniveau im Mittelpunkt der kollektiven Erfahrung. Die Integration von Millionen Flüchtlingen und von Übersiedlern aus der ehemaligen DDR wurde als gesamtgesellschaftliche Aufgabe angesehen und im Boom des „Wiederaufbaus" bewältigt. Die beginnende Gastarbeiterzuwanderung – unter den Vorzeichen von prosperierender Ökonomie und akutem Arbeitskräftemangel – zielte nicht auf dauerhafte Niederlassung der Zugewanderten ab. Entsprechend gering wurden die mit den Zuzügen verbundenen Integrationsleistungen geleistet. Erst seit sich mit Beginn der 70er Jahre in Folge des Anwerbestopps abzeichnete, daß ein großer Teil der angeworbenen Arbeitskräfte längerfristig in der Bundesrepublik Deutschland verblieb und der Nachzug von Familienangehörigen (Frauen, Kinder) verstärkt einsetzte, änderte sich die Sichtweise. Es wurde nun, trotz stagnierenden Wirtschaftswachstums und anhaltender Arbeitslosigkeit, mit Maßnahmen der Integrationsförderung begonnen. Nach Zunahme der Flüchtlingszuzüge und bei weiterhin angespannter Arbeitsmarktlage in den 80er Jahren wurde in der Bundesrepublik Deutschland versucht, die Zuzugsmöglichkeiten zu begrenzen und die Remigration zu fördern. Die Integration der in Deutschland ansässig gewordenen Zugewanderten erfolgte aber weiterhin. Die Umstrukturierungen im Zusammenhang mit der Auflösung der Sowjetunion und der gesamten osteuropäischen Wirtschaftsgemeinschaft (RGW), des Auseinanderfallens Jugoslawiens und die damit im Zusammenhang stehenden kriegerischen Auseinandersetzungen verstärkten die schon eingesetzten Zuzüge von Flüchtlingen und deutschstämmiger Aussiedlerinnen und Aussiedler. So war zu Beginn der 90er Jahre eine ungewöhnlich starke Zuwanderung – bei zunächst boomender Wirtschaft in Westdeutschland als Folge der Wiedervereinigung – zu verzeichnen. Seit Mitte der 90er Jahre passen sich die Zuwanderungsalden den langjährigen Durchschnitten an. 1997 war sogar erstmals seit Mitte der 80er Jahre wieder ein negatives Wanderungssaldo der ausländischen Wohnbevölkerung zu verzeichnen; die Zuwanderung von Aussiedlerinnen und Aussiedler hat sich ebenfalls stark verringert.

Die beschriebenen Zuwanderungsphasen und die jeweiligen sozioökonomischen Rahmenbedingungen prägen die Lebensbedingungen und Chancen der Zugewanderten: in Zeiten starker Neuzuwanderung stellt sich die Versorgung mit Wohnraum anders dar als bei langfristig gleichmäßiger Zuwanderung, die Durchschnittseinkommen sind auch abhängig vom Grad der Beschäftigung. Daher sind hier verallgemeinernde Aussagen nur sehr zurückhaltend zu treffen.[1102]) Als ein relativ stabiler Trend scheint sich al-

[1101]) Vgl. Schlikker, M., Stichwort: Ausländerrecht, in: Ethnische Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland, Ein Lexikon, hrsg. von C. Schmalz-Jacobson und G. Hansen, München 1995, S. 72ff.

[1102]) Vgl. zu den im Folgenden angeführten Indikatoren der sozio-ökonomischen Integration grundlegend Frick, J./ Wagner, G., Zur sozio-ökonomischen Lage von Zuwanderern in Westdeutschland (DIW Diskussionspapier Nr. 140), Berlin 1996; hier sind auch ergänzend Indikatoren der subjektiven Lebenszufriedenheit behandelt. Zu den methodischen Grundlagen vgl. ebd., S. 2–4.

lerdings eine zunehmende soziale Differenzierung innerhalb der zugewanderten Bevölkerung zu erweisen.

5.2 Beschäftigung

5.2.1 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte

Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten ausländischen Staatsangehörigen hatte in (West-)Deutschland[1103]) zu Beginn der 70er Jahre einen Höhepunkt erreicht. Von 1974 bis 1975 (erste Ölkrise) fiel ihre Anzahl dramatisch: von rd. 2,3 Millionen (Juni 1974) um fast 300 000 innerhalb eines Jahres auf rd. 2 Millionen (Juni 1975).[1104]) Danach sank ihre Anzahl weiter, auf einen ersten Tiefstand von knapp 1,87 Millionen im Juni 1978, erholte sich bis 1980 rasch, auf wieder über 2 Millionen In Folge der zweiten „Ölkrise" fiel die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten ausländischen Staatsangehörigen bis zum Juni 1985 auf den seit der Anwerbung niedrigsten Stand (rd. 1,58 Millionen). Sie stieg

[1103]) In den neuen Ländern waren 1996 nur etwa 42 000 ausländische Staatsangehörige sozialversicherungspflichtig beschäftigt (rund 0,8 v. H.).

[1104]) Zahlen nach Bundesanstalt für Arbeit, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, in: Bundesarbeitsblatt 1/1998, S. 74 ff.

Tabelle 11

Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer/innen in der Bundesrepublik Deutschland nach Staats- und EU-Angehörigkeit; Bundesgebiet West[1])

Nation	1965[2])	1980	1985	1992		1993		1994		1995		1996	
	v. H.			absolut	v. H.	absolut	v. H.	absolut	v. H.	absolut	v. H.	absolut	v. H.
Frankreich	2,2	2,5	2,6	44 683	2,2	60 752	2,8	65 513	3,1	68 277	3,2	68 715	3,3
Griechenland	15,6	6,4	6,5	102 831	5,1	120 347	5,5	118 639	5,5	116 745	5,5	113 107	5,4
Großbritannien	0,7	1,7	1,9	42 363	2,1	42 851	2,0	40 900	1,9	38 428	1,8	36 867	1,8
Italien	30,9	14,9	12,8	165 050	8,1	194 416	8,9	202 492	9,5	204 646	9,6	203 204	9,8
Niederlande	5,1	1,9	2,0	25 893	1,3	36 285	1,7	39 145	1,8	39 207	1,8	38 536	1,9
Portugal	0,9	2,8	2,2	44 521	2,2	49 780	2,3	49 773	2,3	51 057	2,4	51 356	2,5
Spanien	15,5	4,2	4,3	54 922	2,7	55 340	2,5	52 571	2,5	50 141	2,4	47 981	2,3
Belgien	0,6	0,5	0,5	6 760	0,3	9 269	0,4	9 630	0,4	9 373	0,4	9 211	0,4
Irland	0,0	0,1	0,1	2 725	0,1	3 938	0,2	4 055	0,2	3 931	0,2	3 841	0,2
Luxemburg	0,1	0,1	0,1	879	0,0	1 223	0,1	1 286	0,1	1 265	0,1	1 289	0,1
Dänemark	0,3	0,2	0,2	3 247	0,2	5 083	0,2	5 351	0,2	4 990	0,2	4 640	0,2
Finnland										4 325	0,2	4 308	0,2
Österreich										83 587	3,9	79 372	3,8
Schweden										3 920	0,2	3 914	0,2
EU-Staaten[2])													
v. H.	71,8	35,3	33,1		24,3		26,5		27,5		31,9		32,1
abs.	836 477	731 961	524 312	493 874		579 284		589 355		679 892		666 351	
Türkei	10,4	28,5	31,5	652 097	32,0	631 837	28,9	605 147	28,3	600 434	28,2	578 203	27,8
BR Jugoslawien[3])	5,5	17,3	18,5	375 082	18,4	417 548	19,1	420 934	19,7	418 668[4])	19,7	408 218	19,6
Sonstige Nationen	12,3	18,9	16,8	515 101	25,3	554 910	25,4	525 096	24,5	429 728	20,2	424 910	20,5
Nicht-EU-Staaten													
v. H.	28,2	64,7	66,9		75,7		73,5		72,5		68,1		67,9
abs.	327 887	1 339 697	1 059 586	1 542 280		1 604 295		1 551 177		1 448 830		1 411 331	
insgesamt[5])	1 164 364	2 071 658	1 583 898	2 036 154	100,0	2 183 579	100,0	2 140 532	100,0	2 128 722	100,0	2 077 682	100,0

[1]) Jeweils Juni.
[2]) Einschließlich der zwischenzeitlich der EG bzw. EU beigetretenen Staaten.
[3]) Bis 1991 ehemalige Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien (SFRJ), 1992 ehem. SFRJ ohne Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Slowenien, 1993, 1994 SFRJ ohne Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Slowenien.
[4]) Nachgewiesen werden alle Personen, die im Ausländerzentralregister am Auszählungsstichtag mit jugoslawischer Staatszugehörigkeit geführt wurden.
[5]) Einschließlich der aus dem benachbarten Ausland in die Bundesrepublik Deutschland eingependelten Ausländer.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

in Westdeutschland bis 1989 wieder langsam, dann, in Folge des Booms der Wiedervereinigung, bis 1993 stark an, auf eine Gesamtzahl von knapp 2,2 Millionen. Bis Juni 1996 stabilisierte sich ihre Anzahl bei etwa 2,1 Millionen. Der Anteil der Ausländerinnen beläuft sich insgesamt auf etwa ein Drittel aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten ausländischen Staatsangehörigen. Er schwankt zwischen den einzelnen Nationalitäten erheblich: zwischen etwa 28 v. H. bei Zugewanderten aus Italien bis zu 38 v. H. bei griechischen Zugewanderten. Der Anteil der ausländischen Staatsangehörigen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten beläuft sich 1996 insgesamt auf rd. 9,3 v. H., bei Männern auf knapp 11 v. H., bei Frauen liegt er bei knapp 7,5 v. H.

Aus EU-Staaten stammten 1996 etwa ein Drittel aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten ausländischen Staatsangehörigen, aus der Türkei knapp 28 v. H., aus dem ehemaligen Jugoslawien knapp 20 v. H.

5.2.2 Beschäftigung nach Wirtschaftsbereichen

Nach Wirtschaftsbereichen differenziert zeigt sich eine überdurchschnittliche Repräsentanz von ausländischen Staatsangehörigen in der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei (13,6 v. H.), im Bergbau (13,1 v. H.), im verarbeitenden Gewerbe (11,4 v. H.), im Baugewerbe (12,8 v. H.) sowie auch bei Dienstleistungen (10,3 v. H.). Innerhalb des verarbeitenden Gewerbes liegen stark überdurchschnittliche Anteile bei den Gießereien (23, 1 v. H.) sowie generell in der Eisen- und Stahlerzeugung sowie in der Textilverarbeitung (17,2 v. H.). Bei den Dienstleistungen überwiegen Beschäftigungen in Gaststätten und Beherbergung (30,9 v. H.) sowie in der Reinigung und Körperpflege (24,4 v. H.). Stark unterrepräsentiert sind ausländische Staatsangehörige mit 2,2 v. H. in der Energiewirtschaft sowie bei Kreditinstituten und im Versicherungswesen, mit 3,5 v. H. in der Rechts- und Wirtschaftsberatung und 3,5 v. H. bei Gebietskörperschaften und Sozialversicherungen. Vergleiche auch Tabelle 12 „Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer – nach Wirtschaftsabteilungen".

5.2.3 Beschäftigung nach Stellung im Beruf, Selbständigkeit

Die Beschäftigung nach der Stellung im Beruf zeigt eine deutliche Überrepräsentanz bei Arbeiterinnen und Arbeitern: im Jahr 1995 waren noch etwa zwei Drittel aller ausländischen Erwerbstätigen als Arbeiter beschäftigt und nur rd. 26 v. H. als Angestellte. Vergleiche Tabelle 13 „Erwerbstätige ausländische Staatsangehörige nach der Stellung im Beruf".

Noch Anfang der 70er Jahre dürfte die Zahl der einer selbständigen Erwerbsarbeit nachgehenden Ausländer 50 000 (ohne mithelfende Familienangehörige) nicht überschritten haben. Durch Anwerbestopp und restriktivere Handhabung bei der Vergabe von Arbeitserlaubnissen bedingt, sank die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Ausländer von Anfang der 70er Jahre bis Mitte der 80er Jahre, wohingegen sich die Zahl der ausländischen Selbständigen in diesem Zeitraum auf etwa 100 000 verdoppelte und bis 1995 sogar auf etwa 239 000 anstieg.[1105]) Die Selbständigenquote (10 v. H.) hat sich mittlerweile an diejenige Deutscher angenähert. Ausländische Selbständige schaffen nicht nur für sich selbst Beschäftigung, sie schaffen auch Arbeitsplätze für ihre Familienangehörigen und andere Personengruppen. In den Betrieben besteht ein bislang wenig genutztes Ausbildungsplatzpotential, vor allem für ausländische Jugendliche. Mangelnde Sprachkenntnisse, unzureichende berufliche Qualifikation, fehlende Ausbildungsberechtigung, geringe Branchenkenntnisse, wenig Erfahrungen mit der in Deutschland üblichen Produktionstechnik sowie Hemmungen der deutschen Kundschaft, Ausländern umfangreiche Aufträge zu erteilen, sind einige der Probleme, denen sich ausländische Selbständige gegenübersehen.

5.2.4 Spezifische Benachteiligungen von Migrantinnen

Neben rechtlichen und sprachlichen Schwierigkeiten, welche Ausländerinnen mit Ausländern teilen, gibt es auch Hindernisse des Zugangs zum Arbeitsmarkt, die in kultur- und – daraus resultierenden – geschlechtsspezifischen Rollenzuschreibungen begründet sind Die Notwendigkeit, familiären „Aufgaben und Pflichten" nachzukommen (insbesondere bei Frauen aus traditionell-patriarchalischen Familien), verhindert die erforderliche zeitliche und räumliche Flexibilität, die eine Erwerbstätigkeit erfordern würde. Wegen der hohen Lebenshaltungskosten und den oft niedrigen Einkommen der Männer sind diese Frauen dennoch oft gezwungen, eine oder gar mehrere Nebentätigkeiten anzunehmen, welche meist nur unzureichend arbeitsrechtlich gesichert sind. Daneben verstärken sich gegenüber Migrantinnen auch seitens der Aufnahmegesellschaft geschlechtsspezifische und allgemeine Benachteiligungen, die aus dem sozialen Status als „Ausländerin" resultieren; siehe z. B. die weiter unten angeführte Benachteiligung ausländischer Mädchen bei der Ausbildungsplatzsuche.

Es gibt andererseits auch eine steigende Anzahl von Migrantinnen (vor allem der zweiten und dritten Generation), die solche Rollenzuschreibungen und geschlechtsspezifische Benachteiligungen überwunden und mittlerweile auch berufliche und gesellschaftliche Positionen mit höherem Sozialprestige erreicht haben.

5.2.5 Beschäftigungssituation von Flüchtlingen

Die Integration von Flüchtlingen in den deutschen Arbeitsmarkt gehört unter zwei Gesichtspunkten zu den sensiblen Themen deutscher Flüchtlingspolitik:

- Flüchtlinge, die nach Deutschland kommen und in den Arbeitsmarkt integriert werden möchten, konkurrieren mit deutschen Arbeitnehmern um knappe Arbeitsplätze;

[1105]) Damit verdreifachte sich die Selbständigenquote der ausländischen Staatsangehörigen (von 3 v. H. auf 9 v. H.); sie nähert sich der Quote der deutschen Bevölkerung (10 v. H.) deutlich an. Der Anteil der ausländischen Selbständigen an der Zahl der Selbständigen insgesamt stieg von 2 v. H. auf 8 v. H.

Tabelle 12

Beschäftigte ausländische Arbeitnehmer – nach Wirtschaftsabteilungen

Wirtschaftsabteilungen	1992[1]		1993[1]		1994[1]		1995[1]		1996[1]	
	absolut	v. H.[2]	absolut	v. H.[2]	absolut	v. H.[2]	absolut	v. H.[2]	absolut	v. H.[2]
Land- und Forstwirtschaft	24 303	*10,9*	28 123	*12,8*	28 002	*12,9*	28 287	*13,6*	27 272	*13,4*
Energie, Bergbau	29 398	*6,9*	27 814	*6,7*	25 405	*6,3*	23 612	*6,1*	21 899	*5,9*
darunter:										
Bergbau	24 339	*14,6*	22 085	*14,4*	[3]		17 988	*13,3*	[3]	
Verarbeitendes Gewerbe	980 176	*11,3*	941 285	*11,7*	884 206	*11,5*	872 262	[3]	823 118	*11,3*
darunter:										
Eisen- und Stahlerzeugnis	32 896	*14,7*	30 198	*15,1*	[3]		26 492	*15,6*	[3]	
Gießerei	25 133	*23,8*	21 668	*23,4*	[3]		20 590	*23,6*	[3]	
Straßenfahrzeugbau	142 255	*13,1*	133 364	*13,2*	[3]		120 510	*12,7*	[3]	
Baugewerbe	193 288	*12,0*	224 717	*13,7*	224 984	*13,5*	216 577	*13,3*	196 070	*12,7*
darunter:										
Bauhauptgewerbe	150 674	*13,9*	172 233	*15,6*	[3]		[3]		[3]	
Handel	197 053	*5,9*	225 024	*6,7*	221 541	*6,7*	220 037	*6,7*	217 282	*6,7*
Verkehr- und Nachrichtenübermittlung	95 988	*7,9*	103 988	*8,7*	101 818	*8,8*	103 959	*9,1*	103 425	*9,2*
darunter:										
Eisenbahnen	13 035	*10,5*	13 377	*11,1*	[3]		[3]		[3]	
Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe	19 117	*2,0*	22 793	*2,3*	23 139	*2,3*	22 919	*2,5*	22 609	*2,4*
Dienstleistungen soweit anderweitig nicht genannt	484 744	*9,2*	565 740	*10,5*	572 791	*10,3*	585 765	*10,3*	588 558	*10,2*
darunter:										
Gaststätten und Beherbergung	136 125	*24,7*	166 460	*29,6*	[3]		[3]		[3]	
Reinigung, Körperpflege	81 734	*20,5*	93 254	*23,3*	[3]		[3]		[3]	
Organisationen ohne Erwerbscharakter, private Haushalte	26 755	*4,8*	31 575	*5,5*	32 856	*5,5*	34 156	*5,6*	35 492	*5,7*
Gebietskörperschaften, Sozialversicherung	53 003	*3,6*	55 756	*3,8*	53 183	*3,6*	48 244	*3,4*	48 909	*3,5*
Insgesamt	2 103 916	*8,9*	2 226 862	*9,6*	2 167 959	*9,4*	2 155 861	*9,4*	2 084 690	*9,3*

[1]) Jeweils September, Bundesgebiet West.
[2]) Ausländeranteil an der Gesamtzahl.
[3]) Nicht ausgewiesen.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Tabelle 13

Erwerbstätige ausländische Staatsangehörige nach der Stellung im Beruf [1])

	Erwerbstätige insgesamt		Selbständige ohne Beschäftigte		Selbständige mit Beschäftigte		Selbständige zusammen		Mithelfende Familienangehörige		Angestellte [2])		Arbeiter [3])	
	in Tsd.	v. H.	in Tsd.	v. H.	in Tsd.	v. H.	in Tsd.	v. H.	in Tsd.	v. H.	in Tsd.	v. H.	in Tsd.	v. H.
1987 [4])	1 844	*100*	58	*3,2*	63	*3,4*	121	*6,5*	13	*0,7*	352	*19,1*	1 358	*73,7*
1989	2 132	*100*	66	*3,1*	71	*3,3*	138	*6,4*	13	*0,6*	451	*21,1*	1 531	*71,8*
1991	2 539	*100*	82	*3,2*	87	*3,4*	169	*6,7*	14	*0,5*	590	*23,2*	1 767	*69,6*
1993	2 884	*100*	100	*3,5*	113	*3,9*	213	*7,4*	18	*0,6*	729	*25,3*	1 925	*66,7*
1994	2 982	*100*	115	*3,8*	131	*4,3*	246	*8,2*	24	*0,8*	809	*27,1*	1 902	*63,7*
1995	2 997	*100*	123	*4,1*	116	*3,8*	239	*7,9*	25	*0,8*	797	*26,5*	1 935	*64,5*

[1]) Ergebnisse des Mikrozensus. Früheres Bundesgebiet; ab 1994 einschließlich neue Bundesländer.
[2]) Einschl. Auszubildende in anerkannten kaufmännischen und technischen Ausbildungsberufen.
[3]) Einschl. Auszubildende in anerkannten gewerblichen Ausbildungsberufen.
[4]) Revidierte Hochrechnung (Basis: Volkszählung 1987).

Quelle: Statistisches Bundesamt

- Flüchtlinge, die nicht arbeiten, sind von Leistungen des sozialen Netzes abhängig und belasten die bereits stark strapazierten öffentlichen Kassen.

Bei Asylbewerbern oder De-facto-Flüchtlingen, deren Zugang zum Arbeitsmarkt schwieriger ist als der von Asylberechtigten, wird geschätzt, daß etwa 27 v. H. der Asylsuchenden einer Vollzeiterwerbstätigkeit nachgehen. Allerdings ist anzunehmen, daß diese zum größten Teil aus Beschäftigungsverhältnissen besteht, die wenig zu Qualifikationserhalt bzw. -steigerung beitragen und so die langfristigen Integrationsaussichten kaum verbessern.[1106]) Nach Daten des SOEP sind fast die Hälfte der Asylbewerber und Flüchtlinge mit befristetem Arbeitsvertrag beschäftigt, etwa ein Fünftel ist geringfügig beschäftigt.[1107])

Im Gegensatz zu anderen europäischen Staaten gibt es in Deutschland kein staatliches, nur auf die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen ausgerichtetes Programm. Asylberechtigte haben Inländerstatus und können sich wie deutsche oder EG-Bürger an den Maßnahmen der Arbeitsverwaltung beteiligen.

Im Unterschied dazu besteht für Asylbewerber grundsätzlich kein Anspruch auf integrationsfördernde Qualifizierungsmaßnahmen (z. B. Sprachkurse und Fördermaßnahmen).

[1106]) Vgl. Schönmeier, H. u. a. (Universität des Saarlandes, Zentrum Europa und Dritte Welt, Entwicklungspolitische Forschung und Beratung), Soziale Lage verschiedener Zuwanderergruppen in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung von Flüchtlingen – Integrationsmöglichkeiten und – perspektiven (Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel"), Saarbrücken 1997.

[1107]) Vgl. Frick, J./Wagner, G., Zur sozio-ökonomischen Lage von Zuwanderern in Westdeutschland (DIW Diskussionspapier Nr. 140), Berlin 1996, S. 17 und Tabelle 4.

5.2.6 Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosenquote ausländischer Staatsangehöriger war im Vergleich zu der deutscher Staatsangehöriger seit 1980 stets höher: derzeit hat sie einen Höchststand erreicht und beläuft sich auf rd. 18 v. H. (1996). Sie differiert zwischen einzelnen Nationalitäten erheblich: so beläuft sie sich bei Staatsangehörigen aus dem ehemaligen Jugoslawien auf lediglich knapp 10 v. H., bei Spaniern auf rd. 11,5 v. H., bei Portugiesen auf rd. 13 v. H.; bei türkischen Staatsangehörigen beläuft sie sich auf rd. 22 v. H., bei Italienern und Griechen auf etwa 18 v. H.

Mit Daten des SOEP kann auch die Arbeitslosigkeit verschiedener Zuwanderergruppen differenziert betrachtet werden: danach wiesen 1994/1995 Zugewanderte aus den ehemaligen Anwerbeländern in Westdeutschland einen „individuellen Arbeitslosigkeitsindex"-Wert[1108]) von rd. 15 v. H. auf, Aussiedlerinnen/Aussiedler knapp 20 v. H., Asylsuchende und Flüchtlinge über 30 v. H. Im Vergleich dazu lag die Arbeitslosigkeit bei Ost-West-Übersiedlern bei rd. 13 v. H. und bei allen sonstigen Zugewanderten bei etwa 10 v. H. In der ansässigen Bestandsbevölkerung lag die Arbeitslosigkeit deutscher Staatsangehöriger bei etwa 7,5 v. H., bei ausländischen Staatsangehörigen rd. 13,6 v. H.

Gegenüber Deutschen ist die Arbeitslosigkeit insbesondere von jüngeren ausländischen Erwerbstätigen überproportional hoch, bei älteren Erwerbstätigen dagegen etwa nur halb so hoch. Die höhere Arbeitslosigkeit gerade der jüngeren ausländischen Staatsange-

[1108]) Der individuelle Arbeitslosigkeitsindex mißt den Anteil der Monate mit gemeldeter Arbeitslosigkeit an allen potentiellen Erwerbsmonaten im Untersuchungszeitraum. Vgl. hierzu Frick, J./Wagner, G., Zur sozio-ökonomischen Lage von Zuwanderern in Westdeutschland (DIW Diskussionspapier Nr. 140), Berlin 1996, S. 15 und Tabelle 4.

hörigen ist wesentlich in ihren schlechteren Bildungs- und Ausbildungschancen begründet (vgl. unten 5.3).

5.3 Bildung und Ausbildung

5.3.1 Kindergärten

Gemäß § 3 Kindertagesstättengesetz (KitaG) ist jede Gemeinde verpflichtet, Kindern ab drei Jahren einen Betreuungsplatz bereitzustellen, unabhängig von Nationalität und Aufenthaltsstatus des Kindes. Es liegt im Ermessen des Trägers und des Betreuungspersonals, wie intensiv dort insbesondere die sprachliche Förderung von Kindern ausländischer Eltern betrieben wird. Um eine sinnvolle Arbeit in den Kindergruppen leisten zu können, ist es unerläßlich, die Kinder an die deutsche Sprache heranzuführen. In diesem Alter sind Kinder generell so lernfähig, daß sie innerhalb kurzer Zeit den Stand einheimischer Kinder erreichen können und sich mit diesen weiterentwickeln. Aus den Berichten von Lehrkräften für Sprachförderung wie auch aus wissenschaflichen Untersuchungen zum Sprachlernverhalten geht hervor, daß in den jüngeren Altersstufen sprachrelevante Konzepte gelernt werden, die zu einem späteren Zeitpunkt nur mit mehr Aufwand oder nur unvollkommen erworben werden können. Die besten Erfolgsaussichten zum Spracherwerb haben deshalb Kinder im Vorschulalter und in der Grundstufe, während bei den sog. „Seiteneinsteigern" in höherem Alter erheblich mehr Zeit und Energie benötigt wird, um im Unterricht die von ihnen erwartete Leistung erbringen zu können. Wissenschaft und Praxis gehen davon aus, daß durch die Integration in deutsche Regeleinrichtungen die Chancengleichheit für ausländische Kinder und Jugendliche am ehesten erreicht werden kann. Je mehr durch eine interkulturelle Erziehung auch auf Bildungsinhalte anderer Kulturen eingegangen wird, desto eher verringern sich Vorbehalte gegen den jeweils anderen.[1109])

5.3.2 Schulische und berufliche Bildung[1110])

Bildung und Ausbildung gehören zu den bedeutendsten Integrationsmechanismen und -voraussetzungen für Kinder und Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit[1111]). Die Teilnahme an schulischer und beruflicher Bildung ermöglicht Zugehörigkeitsgefühle (identifikatorische Integration) gegenüber der bundesrepublikanischen Gesellschaft und bildet die Voraussetzung für Zusammengehörigkeitsgefühle von ausländischen und deutschen Kindern und Jugendlichen (soziale Integration). Die zu erwerbenden Qualifikationen bilden die Voraussetzung für eine erfolgreiche Teilnahme am Erwerbs- und Berufsleben (strukturelle Integration), Kenntnisse der deutschen Sprache werden von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen primär im Bildungs- und Ausbildungssektor erworben.

Trotz rechtlicher Gleichstellung verhindern eine Vielzahl von Faktoren den schulischen Erfolg von Kindern Zugewanderter. Um diese Beeinträchtigungen abzubauen, sind unterschiedliche Maßnahmen vorgesehen: Vorbereitungsklassen, Förderunterricht und muttersprachlicher Unterricht. Das eingesetzte Instrumentarium zum Abbau der Lerndefizite ausländischer Kinder genügt aber offenbar nicht. Dieses ist nicht mit der pädagogischen Unangemessenheit solcher Maßnahmen zu erklären, sondern dürfte an ihrem (zu geringen) quantitativen Umfang und dem Einfluß schulexterner Faktoren liegen.

5.3.2.1 Zusammensetzung der Schülerschaft

Die Zusammensetzung der Schülerschaft an deutschen Schulen ist in den vergangenen Jahren zunehmend international geworden. In Städten wie Frankfurt liegt der durchschnittliche Anteil von Schülern, deren Eltern ausländischer Herkunft sind, bei 35 bis 40 v. H. Insgesamt steigt seit Mitte der 60er Jahre die Anzahl und der Anteil ausländischer Staatsangehöriger[1112]) an allen Schülern und Schülerinnen stetig an, von rd. 50 000 (etwa 0,5 v. H.) Mitte der 60er Jahre auf rd. 1,1 Millionen (etwa 10 v. H.) im Jahr 1996[1113]). Seit Beginn der 80er-Jahre ist der Anteil ausländischer Staatsangehöriger an allen Schülerinnen und Schülern höher als der entsprechende Anteil ausländischer Staatsangehöriger an der Wohnbevölkerung insgesamt, was aus der sich verändernden Altersstruktur der ausländischen Wohnbevölkerung (mehr Kinder und Jugendliche als Folge der verstärkten Wanderungen zur Familienzusammenführung bzw. der Familiengründung in Deutschland) resultiert.

5.3.2.2 Kinder aus Migrantenfamilien an allgemeinbildenden Schulen

Bei den allgemeinbildenden Schulen weisen Sonderschulen einen besonders hohen Anteil von Schülerin-

[1109]) Siehe hierzu auch Doyé, P., Fremdsprachenunterricht in der Grundschule, und Graf, P., Lernen in zwei Sprachen, in: Bildung und Erziehung (50) 1/1997.

[1110]) Vgl. hierzu die detaillierte Ausarbeitung „Integration oder Ausgrenzung?", hrsg. von der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer, Bonn 1997.

[1111]) Allein schon aufgrund ihres Status als „Ausländer" – ein Begriff, der mit vielen Kindern und Jugendlichen ohne deutschem Paß nur schwer zusammengebracht werden kann, wenn man bedenkt, daß ein großer Teil in Deutschland geboren oder aufgewachsen ist – und den daraus resultierenden rechtlichen Implikationen ist diese Gruppe strukturell benachteiligt. Hinzu kommt die oft ambivalente Lebenssituation, in der sie hin- und hergeworfen zwischen „ihrer" und der „anderen" Kultur agieren müssen, wobei alleine schon die Identifikation mit einer von beiden Kulturen als der „ihren" schwer genug für viele sein mag.

[1112]) Das in der amtlichen Statistik zur Verfügung stehende Kriterium „ausländische Staatsangehörigkeit" ist als Indikator eines möglichen Integrationsbedarfs unzureichend. Zum einen sind damit nicht alle aus dem Ausland zugewanderten Kinder und Jugendliche erfaßt: Kinder von eingebürgerten Zugewanderten sowie Mehrstaatlern mit deutscher Staatsangehörigkeit fehlen ebenso wie Kinder von (Spät-)Aussiedlerinnen/Aussiedlern, bei denen ebenfalls oft Integrationsbedarf (z. B. mangelnde Deutschkenntnisse etc.) feststellbar ist. Zum anderen haben hier geborene und aufgewachsene Kinder oft weiterhin eine ausländische Staatsangehörigkeit, obwohl z. B. ihre Voraussetzungen zum Schulerfolg ohne besondere Förderung in der Regel günstiger sind.

[1113]) Vgl. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Grund- und Strukturdaten 1997/98, Bonn 1997, S. 80/81; es sind allgemeinbildende und berufliche Schulen berücksichtigt.

nen und Schülern mit ausländischer Staatsangehörigkeit auf (im Jahr 1996 über 14 v. H. bei einem Gesamtanteil von rd. 9 v. H.); an Grund- und Hauptschulen (11,3 v. H.), Gesamtschulen (11,8 v. H.) sowie Abendschulen und Kollegs (17,2 v. H.) ist ihr Anteil überproportional, an Realschulen (6,5 v. H.) und Gymnasien (4 v. H.) dagegen unterproportional.[1114])

Diese Ungleichverteilung besteht tendenziell schon seit Beginn der 80er Jahre. Auffallend erhöht hat sich in den 90er Jahren ihr Anteil an Sonderschulen, wo der überproportionale Anteil noch verstärkt wurde; ebenso hat sich ihr Anteil an Realschulen und Gymnasien nach einem zwischenzeitlichen Anstieg in den 80er Jahren wieder verringert, trotz des bestehenden niedrigen Niveaus. An Gesamtschulen ist der Anteil von Kindern und Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit schon seit 1980 überdurchschnittlich. Schulkarrieren von Kindern und Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit entwickeln sich seit einigen Jahren also in zwei Richtungen: Einerseits besuchen mehr von ihnen höhere Schulen, andererseits verbleiben überdurchschnittlich viele auf Haupt- und Sonderschulen. Das Gesamtbild der Schülerschaft mit ausländischer Staatsangehörigkeit läßt somit auf der einen Seite bei einem großen Teil nach wie vor Defizite im Vergleich zu deutschen Schülerinnen und Schülern erkennen, aber andererseits auch verbesserte Chancen bei einem kleineren Teil. Die soziale Differenzierung unter den Zugewanderten nimmt auch an allgemeinbildenden Schulen zu[1115]), allerdings ist dieser Trend in den verschiedenen Gruppen der Zugewanderten unterschiedlich stark ausgeprägt.[1116])

Mädchen ausländischer Staatsangehörigkeit sind im Hinblick auf Schulbesuch und -abschlüsse erfolgreicher als Jungen. Sie sind stärker an Realschulen und Gymnasien vertreten, und weniger Mädchen als Jungen bleiben ohne Abschluß. Die Bildungsabschlüsse der Mädchen sind demnach im Vergleich zu den Jungen ausländischer Staatsangehörigkeit deutlich höher, sie sind aber dennoch deutlich niedriger als bei deutschen Jugendlichen, vor allem geringer als bei deutschen Mädchen.

Die unzureichende schulische Qualifizierung eines Teils der Kinder von Zugewanderten führt aus der Sicht der Arbeitsverwaltung zu einem Mangel an „Berufsreife" bei schulentlassenen Jugendlichen.

5.3.2.3 Jugendliche aus Migrantenfamilien an beruflichen Schulen

Die Zahl der ausländischen Schülerinnen und Schüler an beruflichen Schulen ist in den zurückliegenden Jahren gestiegen, bis 1995 auf etwa 9,5 v.H; 1996 ist wieder ein Rückgang, auf nun 9,2 v. H., zu verzeichnen.[1117]) Ihr Anteil ist insbesondere beim Berufsvorbereitungs- und Berufsgrundbildungsjahr mit knapp 20 v. H. überproportional hoch, was auf die schwierigere Ausbildungsplatzsuche[1118]) von Jugendlichen mit ausländischer Staatsangehörigkeit hinweist. In den 90er Jahren liegt aber ihr Anteil auch in Kollegschulen (1996: 16,2 v. H.) und Berufsfachschulen (1996: 12,0 v. H.) über dem Durchschnitt, in Berufsschulen liegt er mit knapp 8,6 v. H. knapp unter ihrem Anteil an allen Schülern. Bei den Berufsober- und Fachoberschulen (7,1 v. H.) und den Fachschulen (3,5 v. H.) sind die Anteile ausländischer Staatsangehöriger ebenfalls gestiegen, aber weiterhin unterproportional; an Schulen des Gesundheitswesens ist nach einer ansteigenden Tendenz bis zum Jahr 1995 (6,7 v. H.) nun wieder ein Rückgang zu verzeichnen, 1996 beträgt ihr Anteil dort etwa 5,9 v. H.

5.3.2.4 Bildungserfolg von Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien

Die insgesamt vorfindliche Unterrepräsentanz in höher qualifizierenden (allgemeinbildenden wie beruflichen) Schulen ist auch Ausdruck der Tatsache, daß ausländische Schülerinnen und Schüler zum Teil „Seiteneinsteiger" in das Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland sind oder zeitweise in ihr Heimatland zurückkehren („Pendelkinder")[1119]).

[1114]) Zahlen nach Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Grund- und Strukturdaten 1997/98, Bonn 1997; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Integration junger Ausländer in das Bildungssystem kommt kaum noch voran, in: DIW-Wochenbericht 24/1998, S. 417 ff.

[1115]) Bommes und Radtke (1993) sehen Schulversagen allerdings kaum mehr als Folge einer „defizitären kulturellen Ausstattung der Migrantenkinder" bzw. als „ethnozentristische Borniertheit der Schule", sondern erkennen unter organisationstheoretischen Gesichtspunkten darin eine „Handlungsoption der Organisation Schule". Insbesondere bei Überweisungen in Schulkindergärten und Sonderschulen sowie bei der Empfehlung für weiterführende Schulen sehen die Autoren einen Ermessensspielraum, in dem ethnische Diskriminierung organisatorisch bzw. verwaltungstechnisch „abgesegnet" wird, und schlagen für die weitere Forschung zum Schulversagen von Migrantenkindern einen Perspektivenwechsel vor. Bommes und Radtke bemängeln insbesondere das Fehlen von Auffang- und Vorbereitungsklassen an Realschulen und Gymnasien. Vgl. Bommes, M./Radtke, F.-O., Institutionalisierte Diskriminierung von Migrantenkindern. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, in: Zeitschrift für Pädagogik (39), 3/1993, S. 483–497.

[1116]) Zu einzelnen Nationalitäten vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bericht über die Lage der Ausländer in Deutschland, Bonn 1997, S. 18/19.

[1117]) Vgl. Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Grund- und Strukturdaten 1997/98, Bonn 1997; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Integration junger Ausländer in das Bildungssystem kommt kaum noch voran, in: DIW-Wochenbericht 24/1998, S. 417 ff.

[1118]) In der Bundesrepublik Deutschland findet (im Gegensatz zu den meisten Herkunftsländern von Jugendlichen aus Migrantenfamilien) die Berufsausbildung überwiegend im „dualen System" statt. Dies bedeutet, daß Auszubildende, neben dem Besuch beruflicher Schulen, mit einem Betrieb einen Lehrvertrag abschließen. Ausgebildet wird auf der Grundlage eines Berufsausbildungsvertrages, auf den „die für den Arbeitsvertrag geltenden Rechtsvorschriften und Rechtsgrundsätze anzuwenden" sind (§ 3 Abs. 2 BBiG), Auszubildende sind daher Beschäftigte in beruflicher Ausbildung (§ 3 Abs. 1 BBiG). Damit unterliegt das Ausbildungsverhältnis eines nicht-deutschen Staatsangehörigen grundsätzlich dem „Inländerprimat" des § 19 Arbeitsförderungsgesetz (SGB III). Ein ausländischer Jugendlicher benötigt daher, bevor er ein Ausbildungsverhältnis nach deutschem Recht aufnehmen kann, eine Arbeitserlaubnis. Zur Aufnahme eines Ausbildungsverhältnisses wird die Arbeitserlaubnis gemäß § 2 Abs. 2 Nr.3 Arbeitserlaubnisverordnung (AEVO) erteilt.

[1119]) Vgl. Herrmann, H., Ausländische Jugendliche in Ausbildung und Beruf, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 35/95) vom 25. August 1995, Bonn, S. 24 ff.

Vollständige und kontinuierliche Bildungsbiographien sind bei einem bedeutenden Anteil nicht anzutreffen. Hauptgrund dürfte aber der oftmals unterdurchschnittliche, familiäre Bildungshintergrund sein.[1120])

Diese Restriktionen wirken auch hinsichtlich des Schulerfolgs. Ein hoher Anteil (etwa ein Fünftel der ausländischen Schülerinnen und Schüler) verließ 1996 die allgemeinbildenden Schulen ohne Abschluß[1121])(hierzu tragen auch die mit ihren Familien noch während des Schuljahres zurückwandernden ausländischen Kinder und Jugendlichen bei). Bei den erzielten Abschlüssen überwiegt immer noch die Hauptschule: 1996 konnten über 37 000 (das sind rd. 54 v. H. aller ausländischen Schülerinnen und Schüler, die den Schulbesuch regulär beendeten) von ihnen den Hauptschulabschluß erzielen, immerhin rd. ein Drittel einen mittleren Abschluß. Hochschulreife erreichten lediglich rd. 11 v. H. aller nichtdeutschen Schülerinnen und Schüler. Im Vergleich zu Schülerinnen und Schülern mit deutscher Staatsangehörigkeit werden erhebliche Disparitäten deutlich: So hat etwa nur jeder siebenundzwanzigste aller Abiturienten eine ausländische Staatsangehörigkeit, knapp jeder vierzehnte mit mittlerem Abschluß, aber rd. jeder Fünfte mit Hauptschulabschluß. Wenn man berücksichtigt, daß der Anteil ausländischer Staatsangehöriger in diesen Altersjahrgängen überproportional hoch ist, werden die daraus resultierenden erheblichen Erschwernisse der strukturellen Integration der Kinder von ausländischen Migrantinnen und Migranten deutlich. Das insgesamt gestiegene Bildungsniveau in Deutschland relativiert darüber hinaus die leichte Tendenz zu höher qualifizierenden Bildungsabschlüssen bei Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien.

5.3.2.5 Besondere Aspekte bei Kindern und Jugendlichen aus Flüchtlingsfamilien

Kindergartenunterbringung

Gemäß § 3 Abs. 1 Kindertagesstättengesetz (KitaG) richtet sich der Rechtsanspruch auf eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Betreuungsplätzen für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr an bis zum Schuleintritt an die Gemeinde, in der das Kind seinen Hauptwohnsitz hat. Der Umfang des Anspruchs wird, differenziert nach dem Betreuungsbereich, in § 6 KitaG näher bestimmt. Dabei ist es im Rahmen des KitaG unerheblich, ob in der Kindertagesstätte ein deutsches Kind oder ein Flüchtlingskind betreut wird. Die Kommunen unternehmen große Anstrengungen, um Plätze für die Betreuung der Flüchtlingskinder auch außerhalb der Gemeinschaftsunterkünfte zu schaffen.[1122]) Darüber hinaus haben sich auch die Mitgliedsverbände der Freien Wohlfahrtspflege der Betreuung ausländischer Flüchtlingskinder zugewandt. So wird zum Teil eine Kinderbetreuung innerhalb der Gemeinschaftsunterkünfte von diesen Verbänden organisiert. Oft sind hier die Betreuerinnen selbst ausländische Flüchtlinge.

Allgemeinbildende schulische Qualifikation

Ein selbstverständliches Hineinwachsen in die soziale Umwelt beginnt nicht erst in der Schule, aber spätestens dort ist der Ort, an dem junge Menschen Akzeptanz oder Ablehnung deutlich spüren und prägend erfahren. Darüber hinaus ist dies auch der Ort, an dem die deutsche Sprache – deren Beherrschung eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration ins Berufsleben darstellt – erlernt wird.

Die Schulgesetze der verschiedenen Bundesländer bestimmen in der Regel, daß derjenige, der in dem entsprechenden Bundesland seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, schulpflichtig ist. Dies hat auch Gültigkeit für die jeweiligen Gemeinschaftsunterkünfte. Daraus folgt, daß nach der geltenden Rechtslage auch die Kinder der ausländischen Flüchtlinge grundsätzlich der Schulpflicht unterliegen. Im einzelnen handhaben die Bundesländer dies unterschiedlich. Teilweise besteht die Auffassung, daß für die Personengruppen der Asylbewerber und Bürgerkriegsflüchtlinge, bei denen lediglich von einem befristeten Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland auszugehen sei, keine ständige Niederlassung vorliege und somit für die Kinder auch keine Schulpflicht bestehe. Dort ist oft nur bei aktivem Bestreben der Eltern um Teilnahme ein Schulbesuch möglich.

Zur Durchführung der Schulpflicht werden seitens der Schulverwaltungen Fördergruppen für ausländische Kinder, die keine oder nur unvollkommene deutsche Sprachkenntnisse besitzen, eingerichtet. Im Falle der Arbeitsmigrantenkinder in den alten Bundesländern bestehen solche Fördergruppen bereits seit zwei Jahrzehnten.

Schulverwaltungen, Lehrende, Eltern und Schüler sehen sich häufig großen Schwierigkeiten gegenüber, wenn es um die Durchsetzung der Schulpflicht geht. Diese sind u. a. auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- Bildungsniveau und Alter der ausländischen Flüchtlingskinder entsprechen überwiegend nicht dem der deutschen Kinder in der jeweiligen Klassenstufe;
- durch versäumten Unterricht in Zusammenhang mit der Flucht, der Zeit des Aufenthaltes in der Aufnahmeeinrichtung des Landes, einer gewissen Eingewöhnungsphase in der Gemeinschaftsunterkunft sowie der ersten Kontaktaufnahme bis zur tatsächlichen Einschulung treten zusätzliche Bildungsverluste auf;
- das Sprachproblem ist oft der entscheidende Faktor für die Schwierigkeiten und Mißerfolge der Flüchtlingskinder; obwohl die meisten Kinder bereits mit Eintritt in eine deutsche Schule in tiefere

[1120]) Die meisten der ausländischen Schülerinnen und Schüler sind im Inland geboren und regulär eingeschult worden.
[1121]) Einschließlich Schulentlassene aus Sonderschulen.
[1122]) Vgl. Schönmeier, H. u. a. (Universität des Saarlandes, Zentrum Europa und Dritte Welt, Entwicklungspolitische Forschung und Beratung), Soziale Lage verschiedener Zuwanderergruppen in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung von Flüchtlingen – Integrationsmöglichkeiten und -perspektiven (Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel"), Saarbrücken 1997.

Klassenstufen eingeschult werden und Fördermaßnahmen – Sprachunterricht, oft sogar Einzelunterricht – erhalten, reicht die zur Verfügung stehende Zeit oft nicht aus, um das Sprach- und Bildungsniveau so zu heben, daß ein vollständiges Verfolgen des Unterrichts gewährleistet ist;

– hinzu kommt, daß eine Reihe ausländischer Flüchtlinge der Notwendigkeit des Schulbesuches ihrer Kinder skeptisch gegenübersteht.

Das Erlernen der deutschen Sprache wird von staatlicher Seite nicht bei allen Flüchtlingen gefördert, sondern nur bei denjenigen, denen ein längerfristiger Aufenthalt gestattet wurde (z. B. Asylberechtigte, Kontingentflüchtlinge). Ein verspäteter Spracherwerb und die damit unterbliebene Orientierung auf die deutsche Gesellschaft zeitigen oft negative psychische Folgen. Die durch die Flucht beeinträchtigte Handlungsfähigkeit wird durch längere Phasen erzwungener Untätigkeit weiter abgebaut und u. U. so stark beeinträchtigt, daß Menschen nach jahrelanger Isolierung nicht in der Lage sind, den Anforderungen einer komplexen Gesellschaft wie der unseren gerecht zu werden. Für Kinder und Jugendliche, die von der Schulpflicht ausgeschlossen sind und allenfalls freiwillig eine Schule besuchen dürfen (Kinder von Asylbewerbern und Flüchtlingen), stellt sich ein zusätzliches Problem: Das Grundrecht auf Bildung, das so elementar ist, daß andere zu seiner Wahrnehmung verpflichtet werden, wird ihnen bestenfalls nicht verwehrt.

Neben der Vermittlung von Allgemeinwissen und der Erleichterung des Zuganges zu Berufsausbildung und späterer höherer Qualifikation kommt dem Schulbesuch auch wichtige psychologische Bedeutung zu. Neumann (1995)[1123]) spricht hier von Stabilisierungs- und Orientierungsfunktionen sowie von einer sozialen Funktion, die gerade nach traumatischen Erfahrungen besonders wichtig sind:

Durch ihre festen Regeln und Rituale kann die Schule eine stabilisierende Funktion für Kinder haben, die infolge von Flucht, auf welche Art auch immer, in Deutschland angekommen sind. Auch bietet Schule die Möglichkeit, zeitweise der oftmals bedrückenden Situation der Erstaufnahmeeinrichtung zu entkommen. Das Lernen selbst, in erster Linie das Erlernen der deutschen Sprache, ermöglicht sinnvolles Handeln und läßt eine ziel- und zukunftsgerichtete Perspektive entstehen, unabhängig davon, ob die Jugendlichen ihre Zukunft in Deutschland oder in ihrem Herkunftsland sehen.

Orientierungsfunktion wird der Schule in mehrfacher Hinsicht zugesprochen: Zum einen dient sie der Orientierung in einer „neuen Welt", welche die Kinder und Jugendlichen mit sehr unterschiedlichen Hintergründen – auch von der Bildung her gesehen – erfahren. Ihre Einschulung hier muß diesen Unterschieden, die ethnischen, sozialen, traditionellen und anderen Ursprungs sein können, gerecht werden. Darüber hinaus gibt Schule aber auch Orientierungshilfen in einer fremden Welt, die nicht nur positiv ist, sondern in der, gerade für diese Gruppe, aufgrund mangelnder sozialer Bezüge und sprachlicher Isolation, eine große Gefahr der Kriminalisierung besteht.

Der schulische Unterricht bietet auch die Möglichkeit, Kontakte der Kinder zu ihren Mitschülern zu knüpfen und kann die soziale Integration und das Zusammengehörigkeitsgefühl in vielen Bereichen positiv verstärken.

5.3.3 Berufliche Bildung

Bei der beruflichen Ausbildung[1124]) ist die Entwicklung im letzten Jahrzehnt für Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit insgesamt positiv. Während die Zahl aller Auszubildenden zwischen 1985 und 1996 von rd. 1,83 Millionen auf 1,48 Millionen abnahm, stieg sie bei ihnen von etwa 51 400 auf rd. 116 000. Das entspricht im Durchschnitt einem Anteil von knapp 7,3 v. H. Dennoch sind Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit auch bei der beruflichen Ausbildung gemessen an ihrem Anteil in der jeweiligen Altersgruppe weiterhin stark unterproportional vertreten. Dieses dürfte eine Folge des großen Anteils von Schulabgängern ohne Abschluß sein. Nach Wirtschaftsbereichen liegen die Schwerpunkte der Auszubildenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit bei den sonstigen Dienstleistungen (1995: knapp 33 v. H.) und im verarbeitenden Gewerbe (knapp 30 v. H.). Der Anteil an allen Auszubildenden war in Reinigungs- und Körperpflegeberufen mit rd. 22 v. H., im Straßenfahrzeugbau (13,7 v. H.), im Stahl- und Metallbau (11,9 v. H.), im Baugewerbe (10,8 v. H.) und bei Organisationen ohne Erwerbscharakter (11,7 v. H.) besonders hoch. Stark unterdurchschnittlich sind sie im Kredit- und Versicherungsgewerbe (3,1 v. H.), in der Land- und Forstwirtschaft und bei Gebietskörperschaften (3,5 v. H.) vertreten. Es zeigt sich, daß Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit insbesondere in geringer qualifizierten Dienstleistungen sowie im produzierenden Bereich ausgebildet werden[1125]), wo das Risiko von Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren besonders hoch war. Die große Gruppe der ausländischen Jugendlichen ohne Schulabschluß (etwa ein Fünftel) und ohne Ausbildungsabschluß ist in den Chancen zu Erwerbstätigkeit stark beeinträchtigt.[1126])

[1123]) Vgl. Neumann, U., Die Bedeutung von schulischer Bildung für Flüchtlingskinder, in: Cropley, A. J. u. a. (Hrsg.), Probleme der Zuwanderung. Bd. 2: Theorien, Modelle und Befunde der Weiterbildung, Göttingen 1995.

[1124]) Vgl. im einzelnen Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Kaum noch Fortschritte bei der Integration junger Ausländer in das Bildungssystem, in: DIW-Wochenbericht 23/1997, S. 428ff. sowie Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Integration junger Ausländer in das Bildungssystem kommt kaum noch voran, in: DIW-Wochenbericht 24/1998, S. 417ff.

[1125]) Vgl. im einzelnen auch Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie, Berufsbildungsbericht 1997, Bonn. Auffallend ist, daß trotz der Integrationsbemühungen im (Aus-) Bildungsbereich viele Jugendliche mit ausländischer Staatsangehörigkeit wieder in den Wirtschaftsbereichen tätig werden, in denen bereits ihre Eltern arbeiteten.

[1126]) Vgl. dazu Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, Bericht über die Lage der Ausländer in Deutschland, Bonn 1997, S. 20f.

Tabelle 14

Ausbildungsberufe mit hohen Anteilen an Auszubildenden mit ausländischem Paß

Ausbildungsberufe	Ausländische Auszubildende		
	1995 Anzahl	Anteil an allen Auszubildenden des Berufs	
		1995	1994
		in v. H.	
Kraftfahrzeugmechaniker/in	9 279	*11,8*	*13,2*
Friseur/in	8 258	*20,6*	*21,5*
Arzthelfer/in	5 863	*11,3*	*12,1*
Elektroinstallateur/in	5 537	*9,9*	*11,0*
Kaufmann/Kauffrau im Einzelhandel	5 432	*8,0*	*8,2*
Gas- und Wasserinstallateur/in	4 483	*11,7*	*12,2*
Zahnarzthelfer/in	4 227	*10,3*	*8,8*
Maler und Lackierer/in	3 930	*9,7*	*–9,9*
Kaufmann/Kauffrau in Groß- und Außenhandel	3 100	*6,5*	*7,1*
Industriemechaniker/in Betriebstechnik	2 969	*12,2*	*11,9*

Quelle: Statistisches Bundesamt

Mädchen ausländischer Herkunft streben ebenso wie die Jungen eine Berufsausbildung an. Nur wenige möchten nach der Schule direkt eine ungelernte Tätigkeit annehmen. Viele möchten auch nach der Heirat noch einige Jahre berufstätig bleiben. Die angeführten Gründe lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- um sich in der Familie und der Gesellschaft durchsetzen zu können
- um mehr berufliche Möglichkeiten zu haben, in qualifizierten Tätigkeiten zu arbeiten
- um weniger von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein
- um im Herkunftsland bessere berufliche Möglichkeiten zu haben.[1127])

Auch die Bildungsvorstellungen der Eltern sind nicht in dem Maße geschlechtsspezifisch differenziert wie häufig vermutet wird. Nach einer 1989 durchgeführten Befragung des Bundesinstituts für Berufsbildung[1128]) erachteten fast alle Eltern die Berufsbildung ihrer Kinder für besonders wichtig: 85 v. H. waren für eine Berufsausbildung der Tochter und 94 v. H. für eine Ausbildung des Sohnes. Die Unterschiede sind auch bei muslimischen Zugewanderten relativ gering.

Die Ausbildungswünsche der Mädchen ausländischer Herkunft konzentrieren sich auf wenige Berufe und sind überwiegend auf den Dienstleistungsbereich mit der Friseurin an erster Stelle ausgerichtet, gefolgt von: Verkäuferin, Bürogehilfin sowie Arzt- und Apothekenhelferin. Von den wenigen, die sich um eine Ausbildung in einem Fertigungsberuf bewarben, suchten zwei Drittel eine Lehrstelle im Textil- und Bekleidungsgewerbe.[1129])

Den Aussagen über die Ansprüche und Wünsche zur beruflichen Zukunft von Mädchen widersprechen jedoch die statistischen Angaben, die den geringen Anteil ausländischer Mädchen belegen, die tatsächlich eine berufliche Ausbildung aufnehmen. Sie zeigen auch, daß weitaus weniger Mädchen als Jungen den Übergang in eine berufliche Ausbildung schaffen. Während in der Gesamtheit aller Auszubildenden der Mädchenanteil inzwischen auf 42 v. H. angestiegen ist, blieb der Anteil von Mädchen ausländischer Herkunft mit einem Drittel aller ausländischen Auszubildenden über Jahre relativ konstant.[1130]) Zu diesem Ergebnis trägt auch bei, daß ausländische Mädchen deutlich weniger als deutsche Mädchen und als Jungen ausländischer Herkunft die Berufsberatung aufsuchen und ihr Berufsspektrum äußerst eng ist. Zu den geschilderten eigenen Einschränkungen der Mädchen kommen die Barrieren auf dem Ausbildungsstellenmarkt hinzu. Immer dann, wenn die Entwicklung in den vergangenen und in den kommenden Jahren angesprochen wird, macht sich besonderer Pessimismus breit. Praktiker berichten von der Beobachtung, daß Mädchen ausländischer Herkunft zunehmend weniger an Bildungs- und Ausbildungsangeboten teilzunehmen bereit sind. Daraus

[1127]) Bosselmann-Meyer, K./Ehrke, M./Horliz, D., Junge Türkinnen beim Übergang von der Ausbildung in den Beruf. Ergebnisse von Gruppendiskussionen, in: Ehrke, M. (Hrsg.), Interkulturelle Berufsausbildung, Positionen und Erfahrungen. Berlin, 1989, S. 203–237.

[1128]) Beer, D., Aspekte der beruflichen und sozialen Integration ausländischer Jugendlicher. Zwischenbericht zum Forschungsprojekt 1 503: Berufsbildungssituation ausländischer Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland (Hektographiertes Manuskript), Berlin 1991.

[1129]) Über die Hälfte der Mädchen wird seit Jahren in drei Berufen ausgebildet: Friseurin (ca. 27 v. H.); Bürogehilfin/Bürokauffrau (11 v. H.); Verkaufsberufe (10 v. H.). Es folgen zwei weitere stark besetzte Berufe, Arzthelferin (9 v. H.) und Bekleidungsnäherin/Schneiderin (6 v. H.). Demnach konzentrieren sich über 60 v. H. der ausländischen Mädchen (allerdings auch 50 v. H. der deutschen) in der Ausbildung auf nur fünf Berufsbereiche.

[1130]) Darüber hinaus läßt sich erkennen, daß Mädchen ausländischer Herkunft selbst bei gleichem Schulabschluß wie ihre deutschen Altersgenossinnen nicht im gleichen Maße bei der Suche nach Lehrstellen erfolgreich sind. So erhielten in Mannheim 31 v. H. der deutschen Hauptschulabsolventinnen eine Stelle, während es von den ausländischen Mädchen mit gleicher schulischer Qualifikation nur 15 v. H. schafften; vgl. Albers, M.H., Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten ausländischer Mädchen, (Hektografiertes Manuskript) o. O. 1988, S. 4. Auch eine Untersuchung des Bundesinstituts für Berufsbildung ermittelt nach wie vor große geschlechtsspezifische Unterschiede in der Ausbildungsbeteiligung; vgl. Schweikert, K., Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher. Zwischenbericht zum BIBB-Forschungsprojekt 1 503. Berufsbildungssituation ausländischer Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland (Hektografiertes Manuskript), Berlin 1991, S. 4 und Schweikert, K., Ausländische Jugendliche in der Berufsausbildung. Strukturen und Trends, in: Berichte zur beruflichen Bildung, Nr. 164, Berlin (Bundesinstitut für Berufsbildung) 1993.

wird prognostiziert, daß sich in Zukunft die Probleme eher vergrößern als verringern werden.

5.3.4 Hochschulausbildung von Migrantinnen und Migranten

Unterrepräsentiert sind auch die sog. „Bildungsinländer" mit ausländischer Staatsangehörigkeit im deutschen Hochschulsystem. Von den etwa 1,9 Millionen Studenten im Jahre 1995 waren knapp 150 000 ausländische Staatsangehörige (ca. 7,9 v. H.). Davon dürfte der größere Teil aber eigens zu Studienzwecken nach Deutschland gekommen sein. Das DIW schätzt, daß lediglich ein Drittel der Studierenden mit ausländischem Paß „Bildungsinländer" sind[1131]). Ein Anspruch auf Zulassung zu einem Hochschulstudium steht gemäß § 27 Hochschulrahmengesetz (HRG) nur deutschen Staatsangehörigen zu. In den Landes-Hochschulgesetzen wird Nicht-Deutschen nur ein Anspruch auf Ermessensentscheidung eingeräumt, wenn sie die für Deutsche erforderliche Qualifikation besitzen.

Von den im SOEP Befragten Westdeutschen im Alter von 16 bis 65 Jahren verfügten 12,5 v. H. über einen FH-/Universitätsabschluß. In der ausländischen Bestandsbevölkerung war ein Anteil von rd. 8 v. H. anzutreffen. Bei den Zugewanderten verzeichnen Asylbewerber und Flüchtlinge mit fast 20 v. H. einen überraschend hohen Anteil von Hochschulabsolventen, nur noch übertroffen von den sonstigen Zugewanderten (22,5 v. H.). Dagegen verfügten nur etwa 3,8 v. H. der Zugewanderten aus den ehemaligen Anwerbeländern über einen FH-/ Universitätsabschluß, etwa 11,2 v. H. der ostdeutschen Übersiedlerinnen/ Übersiedler nach 1990, aber 14 v. H. der Aussiedlerinnen/Aussiedler.[1132])

5.3.5 Weiterbildung

Die Eintritte ausländischer Staatsangehöriger in Maßnahmen der Fortbildung, Umschulung und betrieblichen Einarbeitung ist in den letzten Jahren angestiegen, liegt aber mit rd. 6 v. H. (1996) immer noch erheblich unter ihrem Anteil an allen Beschäftigten und wird ihrer schwierigeren Arbeitsmarktposition nicht gerecht. Besonders schwach sind ausländische Frauen vertreten. Allerdings sind hier auch deutsche Frauen um etwa 10 v. H. weniger beteiligt, als es ihrem Anteil an allen Arbeitssuchenden entspräche.

Von Dezember 1992 bis Juli 1996 führte das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE) mit Förderung durch das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie das Forschungs- und Entwicklungsprojekt „Entwicklung und Erprobung eines Konzepts zur beruflichen Qualifizierung von ausländischen Arbeitnehmer/-innen" durch.[1133]) Im Mittelpunkt stand dabei die Frage, welchen Beitrag die Erwachsenenbildung zur Verbesserung der Chancen von ausländischen Erwachsenen in der beruflichen Weiterbildung leisten kann. Die konkrete Aufgabe des Projekts bestand in der Entwicklung pädagogischer Ansätze für die berufliche Bildung mit Migrantinnen und Migranten in Auseinandersetzung mit der bestehenden Praxis und den beteiligten Wissenschaftsdisziplinen (Erwachsenenbildung, Migrations-, Zweitsprachen-, Berufsbildungs- und Arbeitsmarktforschung).

Im Verlauf der Projektarbeit entstand eine vielfältige Kooperation mit verschiedenen Bildungsträgern über konkrete Fortbildungsangebote, Beratungen, Arbeitskreise und beim Erstellen von Praxishilfen für das pädagogische Personal; es wurde ein bundesweites Netzwerk von ca. 70 Bildungsträgern und ca. 250 Bildungsplanern und Lehrkräften geknüpft. Eine vom DIE erstellte Netzwerkdokumentation faßt bundesweit die Berufsbildungsangebote mit ausländischen Arbeitnehmern zusammen und bietet einen Einblick in ihre gegenwärtige Struktur und Vielfalt.

Die Empfehlungen des Projekts richten sich auf vier Bereiche, die bei Projekten der beruflichen Weiterbildung mit ausländischen Erwachsenen stärker zu beachten sind. Diese beziehen sich auf:

- Die Kooperation von Einrichtungen auf kommunaler Ebene, die sich regelmäßig zu Fragen der beruflichen Weiterbildung und Beschäftigung von Ausländern austauschen sollten. Solche Arbeitskreise werden benötigt, um Erfahrungen, die vor Ort gemacht werden, zu sichern und den Austausch hier zu fördern.
- Weiter muß die Angebotsplanung den Teilnehmerinnen/Teilnehmern ermöglichen, einen anerkannten Berufsabschluß anzustreben, ihre Lernkapazitäten und Konsequenzen der Berufswahlentscheidung einzuschätzen sowie weiterbildungsbegleitende Hilfen zu nutzen, um vor allem in der Anfangsphase und vor Prüfungen spezielle Lernprobleme auf dem Hintergrund der Migrationsgeschichte aufzuarbeiten und so Abbrüche zu vermeiden. Hervorzuheben ist hier die gezielte Aufarbeitung von Problemen im berufsbezogenen Deutsch.
- Hinsichtlich der interkulturellen Kommunikation wird eine gegenseitige Kompetenzerweiterung gefordert, um die Arbeit im interkulturellen Kontext zu verbessern und durch die Entwicklung angepaßter Konzepte zu erleichtern.

[1131]) Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Ausländerintegration und Bildungspolitik, in DIW-Wochenbericht 3/1994, S. 36. Wenn sich die Anzahl der Studierenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit zwischen 1960 und 1995 auch mehr als versiebenfachte, lag dennoch ihr Anteil im Jahr 1995 (7,9 v. H.) nur geringfügig höher als im Jahre 1960; der Anteil ausländischer Staatsangehöriger an der Gesamtbevölkerung betrug damals nur 1,2 v. H., 1995 etwa 9 v. H.

[1132]) Vgl. hierzu Frick, J./Wagner, G., Zur sozio-ökonomischen Lage von Zuwanderern in Westdeutschland (DIW Diskussionspapier Nr. 140), Berlin 1996, S. 14 und Tabelle 3. Die Fallzahlen in der differenzierten Zuwandererstichprobe ist allerdings sehr klein, so daß keine Repräsentativität der Ergebnisse für Asylbewerber und Flüchtlinge sowie für Zugewanderte aus Anwerbeländern gegeben ist.

[1133]) Dieser Abschnitt basiert auf Nispel, A./Szablewski-Cavus, P., Gleichberechtigte Berufschancen für Migrantinnen. Dokumentation der Fachtagung des Modellversuchs „Berufsbildung für Frauen in der Migration", infrau e.V. am 20. September 1994 in Frankfurt/Main (Deutsches Institut für Erwachsenenbildung) 1995 sowie dieselben, Migration: Das Ende der Karriere? Berufliche Weiterbildung mit MigrantInnen. Dokumentation der Fachtagung vom 27. Februar 1996, Frankfurt/Main (Deutsches Institut für Erwachsenenbildung) 1996a und Diess., Netzwerkdokumentation, Frankfurt/Main (Deutsches Institut für Erwachsenenbildung) 1996b.

Tabelle 15

Fortbildung, Umschulung, betriebliche Einarbeitung – Eintritte von ausländischen Staatsangehörigen

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Männer										
– insgesamt .	379 763	361 378	306 946	342 630	727 355	665 388	338 490	291 968	321 333	316 844
– Ausländer	22 786	20 979	17 707	19 010	22 179	26 554	16 703	17 894	27 027	28 491
– Ausländer-anteil	*6,0*	*5,8*	*5,8*	*5,6*	*3,0*	*4,0*	*4,9*	*6,1*	*8,4*	*9,0*
Frauen										
– insgesamt .	216 601	204 233	182 930	231 401	758 694	796 834	303 796	301 786	337 726	330 826
– Ausländer	6 213	5 862	5 309	6 558	8 593	10 828	6 798	6 884	10 983	12 223
– Ausländer-anteil	*2,9*	*2,9*	*2,9*	*2,8*	*1,1*	*1,4*	*2,2*	*2,3*	*3,3*	*3,7*
Insgesamt ...	596 354	565 611	489 876	574 031	1 486 049	1 462 222	642 286	593 754	659 059	647 670
– Ausländer	28 999	26 841	23 016	25 568	30 772	37 382	23 501	24 778	38 010	40 714
– Ausländer-anteil	*4,9*	*4,8*	*4,7*	*4,5*	*2,1*	*2,6*	*3,7*	*4,2*	*5,8*	*6,3*

- Letztlich werden auch die Bildungsträger und Lehrkräfte gefordert, ihre interkulturellen Fähigkeiten und kommunikativen Kompetenzen zu erweitern, ihre Erfahrungen bis in die Betriebe hinein zu verbreiten und an der Fortentwicklung pädagogisch qualifizierter Konzepte mitzuwirken. In diesem Zusammenhang ist auch die gezielte Förderung und Einstellung ausländischer Fachkräfte als Ausbilderin/Ausbilder bzw. Fachlehrerin/Fachlehrer sowohl bei Bildungsträgern als auch in Betrieben zu realisieren.

5.4 Einkommen

Die Einkommen der Migrantinnen und Migranten sind ein wichtiger Indikator für ihren Lebensstandard und damit auch Ausdruck des Grades ihrer strukturellen Integration. Hier ist ein generell niedriges Niveau bei Asylsuchenden und Flüchtlingen mit unsicherer Aufenthaltsperspektive zu vermuten, da dieses bei ihnen im wesentlichen aus Leistungen nach dem BSHG/Asylbewerberleistungsgesetz bzw. Kleinverdiensten besteht. Bei (Spät-) Aussiedlerinnen und Aussiedlern ist eine relativ schnellere Angleichung an die Einkommensverhältnisse der bereits Ansässigen zu erwarten, aufgrund von besonderen Integrationshilfen und sozialrechtlicher Gleichbehandlung. Zur Entwicklung der Einkommenssituation in den größten Gruppen der (Arbeits-)Migrantinnen und Migranten nichtdeutscher Staatsangehörigkeit (aus der Türkei, dem ehemaligen Jugoslawien, Italien und Griechenland) liegt eine Vergleichsstudie (1985 und 1995) vor[1134]), der nachfolgende Ergebnisse entnommen sind. Es zeigt sich, daß mittlerweile die Zugewanderten aus EU-Staaten eine im Vergleich zu aus Drittstaaten Zugewanderten deutlich bessere Einkommensposition aufweisen.

5.4.1 Haushaltsnettoeinkommen

Das Haushaltsnettoeinkommen[1135]) dieser ausländischen Staatsangehörigen ist hiernach durchschnittlich geringer als das von Deutschen – und dies bei überwiegend mehr Haushaltsmitgliedern. So verfügten 1995 fast ein Drittel (knapp 30 v. H.) aller Haushalte der oben genannten, größten Gruppen ausländischer Staatsangehöriger über ein monatliches Nettoeinkommen von lediglich unter 2 500 DM, bei deutschen Haushalten waren es in dieser Einkommensklasse nur rd. 20 v. H. Rund 40 v. H. der befragten Haushalte ausländischer Staatsangehöriger verfügten über 2 500 bis 4 000 DM im Monat gegenüber rd. 30 v. H. der deutschen Haushalte. Die höheren Einkommen ab 4 000 DM im Monat erreichten nur knapp 30 v. H. der Haushalte ausländischer Staatsangehöriger aber etwa 45 v. H. der deutschen Haushalte.

Mit dem insgesamt im Vergleich niedrigeren Nettoeinkommen werden in Haushalten ausländischer Staatsangehöriger durchschnittlich mehr Personen versorgt: denn davon waren über 40 v. H. Vier- und Mehrpersonenhaushalte; bei den deutschen Haushalten waren diese Haushaltsgrößen nur in rd. 26 v. H. der Fälle anzutreffen. Ein- und Zweipersonenhaushalte ausländischer Staatsangehöriger sind demgegenüber nur knapp 40 v. H. befragt worden, bei den

[1134]) Vgl. Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland, erstellt von: Sozialwissenschaftliches Institut für Gegenwartsfragen (SIGMA) und Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) im Auftrag des BMA, Berlin u. a. 1996, S. 162–179. Hierbei handelt es sich um Ergebnisse von Repräsentativerhebungen 1985 und 1995.

[1135]) Das Haushaltsnettoeinkommen ist hier definiert als die Summe der Einkommen aller Haushaltsmitglieder, ohne Kindergeld.

deutschen Haushalten beträgt der Anteil dieser Haushaltsgröße aber über 50 v. H. Die Anzahl der Verdiener in ausländischen und deutschen Haushalten differiert demgegenüber nicht entscheidend, so daß der Grund für die feststellbare Ungleichheit in den niedrigeren Nettoverdiensten und Bruttostundenlöhnen ausländischer Staatsangehöriger liegen dürfte.

Die genannten Gruppen ausländischer Staatsangehöriger unterscheiden sich bez. ihrer durchschnittlichen Haushaushaltsnettoeinkommen voneinander erheblich, wenn sich auch die Unterschiede zwischen 1985 und 1995 insgesamt etwas verringerten: 1985 hatten die griechischen Staatsangehörigen im Durchschnitt das höchste Haushaltsnettoeinkommen (3 060 DM), gefolgt von jugoslawischen Staatsangehörigen (2 901 DM), Italienern (2 659 DM) und türkischen Staatsangehörigen (2 614 DM). Im Jahr 1995 verfügten weiterhin Zugewanderte griechischer Staatsangehörigkeit über das – mittlerweile um etwa ein Sechstel gestiegene – im Vergleich höchste Haushaltsnettoeinkommen (3 579 DM), nun gefolgt von italienischen (3 453 DM) und türkischen Staatsangehörigen (3 366 DM). Jugoslawische Staatsangehörige haben durchschnittlich gegenüber 1985 kaum einen Zuwachs verzeichnet (3 097 DM) und verfügen nun über das im Vergleich dieser vier Gruppen geringste Haushaltsnettoeinkommen.[1136])

Vergleicht man die Haushalte nach Einkommensklassen differenziert, so zeigt sich eine überdurchschnittliche Repräsentanz der Zugewanderten aus dem ehemaligen Jugoslawien bei den kleinsten Haushaltseinkommen bis 1 800 DM (knapp 15 v. H. aller Haushalte von Zugewanderten aus dem ehemaligen Jugoslawien gegenüber 8,4 v. H. aller Haushalte von Zugewanderten mit türkischer Staatsangehörigkeit, 8,7 v. H. aller mit griechischer Staatsangehörigkeit und 9,1 v. H. aller mit italienischer Staatsangehörigkeit). In den unteren und mittleren Haushaltseinkommen von 1 800 DM bis 4 000 DM sind Haushalte von türkischen Staatsangehörigen mit über 72 v. H. stark überrepräsentiert (Zugewanderte aus dem ehemaligen Jugoslawien 60,1 v. H., italienische Staatsangehörige 57,1 v. H., griechische Staatsangehörige 45,5 v. H.). In den mittleren und oberen Einkommen zwischen 4 000 DM und 6 000 DM sind die Anteile der Zugewanderten mit griechischer (27,1 v. H.) und italienischer (26,3 v. H.) Staatsangehörigkeit am höchsten (türkische Staatsangehörige: 23,1 v. H., Staatsangehörige aus dem ehemaligen Jugoslawien 20,3 v. H.). Obere Einkommen ab 6 000 DM erzielten fast 10 v. H. der griechischen, 7,4 v. H. der italienischen, 6,4 v. H. der türkischen und 4,8 v. H. der Staatsangehörigen aus dem ehemaligen Jugoslawien.

Mit Daten des SOEP wurden von Frick und Wagner (1996) Haushalts-Äquivalenzeinkommen, deren Gewichtung sich von der im BSHG üblichen Skala ableiten, gebildet.[1137]) Danach wurden diese auf das Durchschnittseinkommen der Gesamtbevölkerung indexiert. Die sich ergebenden relativen Einkommenspositionen weisen mit einem Indexwert von 110 für deutsche Staatsangehörige in Westdeutschland die höchsten Haushaltsnettoeinkommen aus. Die Einkommensposition für Ostdeutsche liegt mit etwa 80 v. H. des gesamtdeutschen Mittelwertes deutlich schlechter, auch gegenüber der ausländischen Bestandsbevölkerung in Westdeutschland, die 85 v. H. des gesamtdeutschen Mittelwertes erzielten. Zugewanderte weisen – mit Ausnahme der Ost-West-Übersiedlerinnen/Übersiedler – unterdurchschnittliche Einkommenspositionen aus: Zugewanderte aus den ehemaligen Anwerbeländern erzielen etwa 70 v. H., Aussiedlerinnen/Aussiedler etwa 65 v. H. und Asylbewerber und Flüchtlinge lediglich knapp 45 v. H. des gesamtdeutschen Mittelwertes.[1138])

5.4.2 Monatliche Nettoverdienste ausländischer Arbeitnehmer

Die monatlichen Nettoverdienste[1139]) ausländischer Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer lagen 1995 bei rd. 2 200 DM. Gegenüber 1985, wo sie bei etwa 1 700 DM lagen, ist eine Zunahme um durchschnittlich 500 DM festzustellen. Inflationsbereinigt entspricht dieses allerdings lediglich einer Steigerung um 3,8 v. H. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die durchschnittliche Nettolohn- und Gehaltssumme aller Arbeitnehmer in Deutschland (früheres Bundesgebiet) von durchschnittlich 2 020 DM auf knapp 2 700 DM, inflationsbereinigt also um knapp 7 v. H. Die Einkommensschere zwischen Arbeitnehmern deutscher und ausländischer Staatsangehörigkeit hat sich demnach zwischen 1985 und 1995 weiter geöffnet. Das durchschnittliche Nettoeinkommen ausländischer Arbeitnehmer lag 1985 um etwa 15 v. H. unter dem aller Arbeitnehmer, 1995 um rd. 18 v. H.

Ein wesentlicher Grund für diese Einkommensunterschiede dürfte der im Vergleich zu den Deutschen nahezu doppelt so hohe Arbeiteranteil in den befragten Bevölkerungsgruppen mit ausländischer Staatsangehörigkeit sein, aber auch innerhalb der Arbeiterschaft bestehen Einkommensunterschiede zwischen deutschen und ausländischen Staatsangehörigen.

Zwischen den betrachteten Gruppen ausländischer Staatsangehöriger bestehen – wie bei den Haushaltsnettoeinkommen – ebenso Unterschiede: insbesondere Arbeitnehmer aus dem ehemaligen Jugoslawien verdienen mit durchschnittlich 2 090 DM erheblich weniger als Arbeitnehmer mit türkischer (2 244 DM), griechischer (2 287 DM) und italienischer (2 296 DM) Staatsangehörigkeit.

Neben den aufgezeigten Einkommensdifferenzen zwischen Arbeitnehmern deutscher und nichtdeutscher Staatsangehörigkeit sowie zwischen den verschiedenen nichtdeutschen Gruppen bestehen erhebliche geschlechtsspezifische Ungleichheiten bez. der Höhe der erzielten monatlichen Nettoeinkommen. So verdienten Frauen 1995 bei allen betrachte-

[1136]) Dieses ist vermutlich Resultat der nach 1990 stark gestiegenen (Flüchtlings-) Zuwanderung aus dem ehemaligen Jugoslawien.

[1137]) Vgl. zur Methodik Frick, J./Wagner, G., Zur sozio-ökonomischen Lage von Zuwanderern in Westdeutschland (DIW Diskussionspapier Nr. 140), Berlin 1996, S. 19.

[1138]) Vgl. Frick, J./Wagner, G., Zur sozio-ökonomischen Lage von Zuwanderern in Westdeutschland (DIW Diskussionspapier Nr. 140), Berlin 1996, S. 20.

[1139]) Nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen, ohne Kindergeld.

ten Gruppen durchschnittlich etwa ein Drittel weniger als Männer. Griechische Staatsangehörige erzielten einen monatlichen Nettoverdienst von 2 528 DM bei Männern, aber nur 1 806 DM bei Frauen, türkische Staatsangehörige 2 436 DM (Männer) und 1 716 DM (Frauen), italienische Staatsangehörige 2 511 DM (Männer) gegenüber 1 677 DM (Frauen), Staatsangehörige des ehemaligen Jugoslawiens 2 328 DM (Männer) und 1 607 DM (Frauen). Ursächlich hierfür dürften die wesentlich höheren Anteile geringfügig und teilzeitbeschäftigter Frauen sowie die geringer bewerteten beruflichen Positionen der Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit sein.

5.4.3 Bruttostundenlöhne ausländischer Arbeiterinnen und Arbeiter

71 v. H. der befragten Arbeitnehmer mit ausländischer Staatsangehörigkeit waren 1995 Arbeiterinnen und Arbeiter. Daher ist die Entwicklung der Bruttostundenlöhne von Arbeiterinnen und Arbeitern bez. dieser Gruppen besonders aussagekräftig. Wie 1985 zeigt der Vergleich mit deutschen Kolleginnen und Kollegen, daß sie unterdurchschnittlich verdienen. Im früheren Bundesgebiet verdiente ein Arbeiter in der Industrie durchschnittlich knapp 25 DM brutto in einer Stunde (1985: rd. 16 DM). Der durchschnittliche Bruttostundenlohn eines Arbeiters in den befragten Gruppen mit ausländischer Staatsangehörigkeit [1140]) lag demgegenüber bei lediglich etwa 19,50 DM (1985: knapp 14 DM). Nur etwa jeder zehnte Arbeiter mit ausländischer Staatsangehörigkeit erreichte 1995 den durchschnittlichen Bruttostundenlohn von 25 DM. Die Ursachen für die Entlohnungsunterschiede liegen in dem hohen Anteil un- bzw. angelernter Arbeiterinnen und Arbeitern mit ausländischer Staatsangehörigkeit sowie in der Konzentration ihrer Beschäftigung in Branchen, die sich in den letzten Jahren krisenhaft entwickelten.

5.5 Räumliche Verteilung und Wohnsituation

5.5.1 Räumliche Verteilung

Da sich die Zuwanderung nach Deutschland nicht gleichmäßig über das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland erstreckte, sondern sich von beschäftigungsorientierten Gesichtspunkten leiten ließ (Arbeitsmigrantinnen und -migranten zogen insbesondere in die industriellen Zentren), bestehen auch heute noch raumstrukturelle und regionale Schwerpunkte mit hohen Anteilen (ausländischer) Migrantinnen und Migranten. [1141]) Nach Bundesländern differenziert haben neben den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin die (Flächen-) Länder Hessen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen die höchsten Anteile. In den neuen Bundesländern ohne (Ost-)Berlin leben insgesamt rd. 222 000 ausländische Staatsangehörige, zwischen 2,4 v. H. der Bevölkerung in Brandenburg und 0,9 v. H. in Thüringen.

Innerhalb der Bundesländer wohnen ausländische Staatsangehörige lediglich in einigen Regionen, insbesondere innerhalb von Städten in den großen Ballungszentren (West-)Deutschlands. Mehr als 50 v. H. der ausländischen Staatsangehörigen leben in kreisfreien Städten, wobei der Bevölkerungsanteil dieser Städte an der Gesamtbevölkerung nur gut ein Drittel ausmacht. Laut Repräsentativuntersuchung '95 des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung leben acht von zehn ausländische Staatsangehörige in Wohnorten mit mehr als 100 000 Einwohnern. [1142]) Jeder vierte bis fünfte Einwohner von Stuttgart, München, Mannheim, Frankfurt/Main und Offenbach hat eine nichtdeutsche Staatsangehörigkeit. Darüber hinaus sind auch bevorzugte Ansiedlungsgebiete bestimmter Herkunftsgruppen festzustellen: so leben z. B. in Duisburg bevorzugt türkische Staatsangehörige (hier haben fast 60 v. H. aller ausländischen Staatsangehörigen die türkische Staatsangehörigkeit), während z. B. in München bevorzugt Staatsangehörige aus den Nachfolgestaaten Jugoslawiens leben.

Nach der Raumordnungsprognose 2010 der BFLR werden auch künftig die Zielgebiete der Zuwanderung überproportional die hochverdichteten Räume in (West-)Deutschland sein. (Vgl. Teilbericht Demographische Grunddaten, Kapitel 4.1.2)

Innerhalb der Großstädte ist die Verteilung der ausländischen Wohnbevölkerung über die Stadtteile oft sehr unterschiedlich, mancherorts bestehen Schwerpunkte von ethnischen Gruppen. Diese entstanden oft im Zuge von Folgewanderungen, wenn bereits ausländische Staatsangehörige verstärkt in bestimmte Viertel (insbesondere in Altbauvierteln der Kernstädte) zugezogen waren. Die deutsche Wohnbevölkerung zieht oftmals weg, sei es aus Gründen sozialen Aufstiegs (Eigentumsbildung), teilweise auch aufgrund von Abgrenzungsbedürfnissen gegenüber den Zugezogenen. So verstärken sich diese Tendenzen gegenseitig, und es bilden sich ethnische Siedlungsschwerpunkte. Hier können Zugewanderte Möglichkeiten der Identifikation und der emotionalen Stabilisierung in den oft schwierigen Phasen des Migrations- und Integrationsprozesses erhalten. Ethnische „Kolonien" bieten Schutz vor Diskriminierung und Marginalisierung und stellen vertraute Räume dar, in denen auch ethnienspezifische Einrichtungen und Infrastruktur geschaffen werden können, z. B. Gebetsräume. [1143]) Nachteile können bez. der Integration in die deutsche Gesellschaft entstehen: hohe Anteile von Migrantenkindern in Schulen, wenig Kontakt- und Begegnungsmöglichkeiten mit der deutschen Umgebung etc. schaffen auch strukturelle Erschwernisse.

[1140]) Bei dem Vergleich ist zu berücksichtigen, daß sich die Befragungsergebnisse auf alle Arbeiter, auch solche in Handwerksbetrieben, und nicht nur auf Industriearbeiter beziehen.

[1141]) Vgl. zum folgenden: Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.), Migration und Integration in Zahlen, Bonn 1997, S. 95ff.

[1142]) Vgl. Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland, erstellt von: Sozialwissenschaftliches Institut für Gegenwartsfragen (SIGMA) und Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) im Auftrag des BMA, Berlin u. a. 1996, S. 246.

[1143]) Vgl. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Kapitel III 2, S. 36, Bonn 1997.

Tabelle 16

Ausländische Staatsangehörige in ausgewählten deutschen Großstädten nach den häufigsten Staatsangehörigkeiten im Jahr 1994

Stadt	Einwohner[2]	Ausländer	v.H.	Türkei	v.H.	Jugoslawien[3]	v.H.	Italien	v.H.	Griechenland	v.H.
Berlin	3 477 900	438 600	12,6	135 000	30,8	77 300	17,6	9 300	2,1	9 900	2,3
Bremen	551 000	64 800	11,8	25 300	39,0	6 300	9,7	1 500	2,3	1 200	1,9
Dortmund	601 500	71 400	11,9	27 000	37,8	11 300	15,8	3 500	4,9	4 300	6,0
Dresden[4]	477 600	10 000	2,1	200	1,6	900	8,9	100	0,8	100	1,2
Duisburg	536 300	91 400	17,0	53 000	58,0	12 400	13,6	4 300	4,7	2 200	2,4
Düsseldorf	573 100	108 300	18,9	17 400	16,1	18 500	17,1	7 300	6,7	11 400	10,5
Essen	619 600	56 500	9,1	17 500	31,0	8 800	15,6	2 800	5,0	2 800	5,0
Frankfurt/Main	656 200	191 700	29,2	34 100	17,8	46 200	24,1	16 600	8,7	9 100	4,7
Hamburg	1 703 800	261 800	15,4	61 500	23,5	40 900	15,6	7 400	2,8	8 500	3,2
Hannover	526 400	72 200	13,7	23 200	32,1	10 400	14,4	3 200	4,4	5 600	7,8
Heilbronn	122 600	22 900	18,7	8 000	34,9	5 900	25,8	2 700	11,8	1 200	5,2
Köln	963 300	186 900	19,4	76 600	41,0	19 300	10,3	21 100	11,3	8 000	4,3
Leipzig[4]	487 700	12 600	2,6	100	1,2	600	4,9	100	1,2	200	1,4
Ludwigshafen	168 100	31 800	18,9	9 900	31,1	6 200	19,5	6 100	19,2	3 000	9,4
Mannheim	317 300	66 900	21,1	20 400	30,5	12 400	18,5	8 800	13,2	3 300	4,9
München	1 251 100	287 100	22,9	46 600	16,2	80 600	28,1	22 300	7,8	24 500	8,5
Nürnberg	498 200	81 700	16,4	23 700	29,0	17 100	20,9	7 100	8,7	10 400	12,7
Offenbach	116 700	33 200	28,4	5 300	16,0	7 200	21,7	4 400	13,3	3 900	11,7
Remscheid	123 400	21 900	17,7	8 400	38,4	4 100	18,7	3 600	16,4	300	1,4
Stuttgart	592 000	141 800	24,0	26 600	18,8	44 800	31,6	15 700	11,1	16 800	11,8

[1]) Stichtag ist der 31. Dezember 1994.
[2]) Stichtag ist der 30. Juni 1994.
[3]) Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens einschließlich Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien, Slowenien und Bosnien-Herzegowina sowie Makedonien.
[4]) Die vom Statistischen Bundesamt angegebenen Anteilswerte für die einzelnen Staatsangehörigkeiten in Dresden und Leipzig sind höher als die Werte, die sich aus der Berechnung der vorgegebenen absoluten Zahlen ergeben würden.

Quelle: StBA (StBA 1995, S. 22f.), eigene Zusammenstellung

5.5.2 Wohnverhältnisse

Die Wohnverhältnisse haben Auswirkungen auf die gesamte Lebenssituation: das Zusammenleben innerhalb eines Haushalts, die Erholung nach der Arbeit, die Erziehung und der Schulerfolg der Kinder u. a. können durch die Wohnsituation wesentlich beeinflußt werden. Für Migrantinnen und Migranten ist darüber hinaus ausreichender Wohnraum eine Voraussetzung für Familiennachzug und die Verfestigung des Aufenthaltsstatus.[1144])

Die Chancen auf dem Wohnungsmarkt sind für ausländische Staatsangehörige wesentlich eingeschränkter als für Deutsche: am größten dürften die Probleme, angemessenen Wohnraum zu finden, für Neuzugewanderte sein. Aber auch strukturelle Benachteiligungen ergeben sich aus Familien- bzw. Haushaltsgrößen der Migrantinnen und Migranten, (niedrigen) Einkommen, fehlenden Sprachkenntnissen, Diskriminierung. Die eingeschränkten Chancen lassen insbesondere Neuzugewanderte in Wohngebieten mit niedrigem Status wohnen: in Spekulationsobjekten, Häusern mit schlechter Bausubstanz, in schlechter Lage, in dicht besiedelten Hochhaussiedlungen etc. – in Wohnquartieren also, die für andere Bevölkerungsgruppen unattraktiv sind. Auch ist die Unterstützung – hier bei der Wohnraumsuche – in ethnischen Siedlungsschwerpunkten wieder bedeutsam. Laut Repräsentativuntersuchung '95 sind für Zugewanderte mit ausländischer Staatsangehörigkeit die häufigsten Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche: Wohnraummangel (etwa 65 v.H.), hohe Mieten (62 v.H.), lange Zeit der Suche (44 v.H.), Diskriminierungen durch Vermieter (35 v.H.).[1145])

[1144]) Vgl. hierzu Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Kapitel III 2, Bonn 1997.

[1145]) Vgl. Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland, erstellt von: Sozialwissenschaftliches Institut für Gegenwartsfragen (SIGMA) und Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) im Auftrag des BMA, Berlin u. a. 1996, S. 263–266.

Die Ergebnisse der Wohnungsstichprobe von 1993 zeigen, daß ausländische Staatsangehörige sehr viel schlechter mit Wohnraum versorgt sind als Deutsche: die durchschnittliche Wohnfläche ist bei ihnen geringer als bei Deutschen, obwohl sie in größeren Haushalten leben; durchschnittlich stehen ihnen weniger Wohnräume und -flächen zur Verfügung.[1146])

Der weitaus größte Teil der ausländischen Staatsangehörigen (etwa 90 v. H.) wohnt zur Miete. Der Anteil der Wohneigentümer beträgt 6,5 v. H., etwa 3,5 v. H. leben in Wohnheimen bzw. Gemeinschaftsunterkünften. Den höchsten Anteil an Eigentümern von Wohnraum weisen mit knapp 10 v. H. Italiener auf, gefolgt von Griechen mit 7,4 v. H. (Deutsche sind zu 55 v. H. Mieter und zu 43 v. H. Eigentümer). Von den ausländischen Mietern bewohnen 22 v. H. eine Sozialwohnung.

In der Wohnausstattung unterscheiden sich die ausländischen Haushalte heute nur noch unwesentlich von den deutschen: etwa 98 v. H. verfügen über Küchen, 96 v. H. über Bäder oder Duschen innerhalb ihrer Wohnungen. Mit Zentralheizung sind allerdings nur 75 v. H. aller ausländischen Haushalte ausgestattet, während dieses zu 90 v. H. bei deutschen Haushalten der Fall ist.

In der Marplan-Untersuchung von 1996 zeigten sich 70 v. H. der befragten ausländischen Staatsangehörigen sehr zufrieden oder zufrieden mit ihren Wohnverhältnissen, ein Viertel ist nicht ganz zufrieden und knapp 5 v. H. sind sehr unzufrieden.[1147])

5.6 Ältere Migrantinnen und Migranten

Bevölkerungsprojektionen für die ausländische Wohnbevölkerung in Deutschland zeigen einen kontinuierlichen Anstieg der Zahl von Migrantinnen und Migranten im Alter von 60 Jahren und mehr an der Gesamtbevölkerung (vgl. oben, Teilbericht 1: Demographische Grunddaten). Diese Entwicklung betrifft, abgesehen von den Gruppen, die traditionell schon immer hier gelebt haben, wie z. B. Österreicher in Bayern oder Niederländer in NRW, vor allem Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten, die vorwiegend im Zuge der Anwerbemaßnahmen zwischen 1955 und 1973 in die Bundesrepublik Deutschland gekommen sind. Sie kehren zunehmend nach Beendigung ihres Erwerbslebens nicht mehr in die Heimat zurück, altern also als Fremde in Deutschland.

Bezogen auf alle Migrantengruppen gilt, daß 1996[1148]) rd. 400 000 der in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten 60 Jahre und älter waren. Von allen in Deutschland lebenden 60jährigen und Älteren stellten Migrantinnen und Migranten zu diesem Zeitpunkt einen vergleichsweise geringen Anteil von etwa 2,5 v. H. Im Jahr 2010 wird ihr Anteil – bei absolut rd. 1,3 Millionen – etwa 6,5 v. H. betragen. Für die Jahre danach ist mit einem weiteren Anstieg dieser Anteilswerte zu rechnen. Im Jahr 2020 wird ihr Anteil nach amtlichen Hochrechnungen bereits 9 v. H. betragen. Die höchsten Zuwachsraten sind bei den Migranten aus den sog. Hauptanwerbeländern zu verzeichnen (Italien, Spanien, Griechenland, dem ehemaligen Jugoslawien, Türkei).

Von den 1996 in Deutschland lebenden 60jährigen und älteren Migrantinnen und Migranten stammt etwa jede/jeder zweite aus einem Staat der EU. Aus Italien[1149]) stammen rd. 47 000, aus Griechenland rd. 35 000 und aus Spanien etwa 20 000; die meisten älteren Zugewanderten sind derzeit türkischer Staatsangehörigkeit (etwa 65 000), aus Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens stammen insgesamt etwa ebenso viele.

5.6.1 Verbleib – Rückkehrillusion und Pendeln

Schon heute läßt sich eine wachsende Stabilisierung von Lebensplänen in Richtung auf einen dauerhaften und endgültigen Aufenthalt in Deutschland beobachten. Obgleich die Rückkehrorientierung nahezu den gesamten Lebensentwurf der heute in Deutschland lebenden älteren Migrantinnen und Migranten geprägt hat und auch heute noch den überwiegenden Wunsch hier lebender Betroffener widerspiegelt, wird sie in der Realität vergleichsweise selten umgesetzt.[1150]) Trotz starker emotionaler Bindung an das Herkunftsland sprechen eine Reihe von objektiven Tatbeständen für einen dauerhaften Verbleib:

- der Wunsch, bei den Kindern und Enkelkindern zu bleiben,
- der Bedarf an qualifizierter medizinischer Versorgung, die in Deutschland leichter gewährleistet zu sein scheint,
- die zunehmende Entfremdung zum Herkunftsland,
- finanzielle Gründe,
- der Verlust sozialrechtlicher Leistungsansprüche bei Rückkehr (z. B. Leistungen der Rehabilitation und der Pflegeversicherung),
- deutschstämmige (Ehe-)Partner und -Partnerinnen,
- aufenthaltsrechtliche Konsequenzen bei Rückkehr, die über 6 Monate andauert (Verlust der Aufenthaltsberechtigung).

Allerdings verweisen Befragungen bei älteren Migrantinnen und Migranten darauf, daß viele zwi-

[1146]) Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 5: Bautätigkeit und Wohnungen. 1 v. H. -Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993, Heft 3, Stuttgart 1996, S. 44f.

[1147]) Ähnliche Einschätzungen ergeben sich aus den subjektiven Bewertungen der Wohnsituation der befragten Zugewanderten im SOEP: danach schätzen etwa 34 v. H. der Aussiedlerinnen/Aussiedler, 38 v. H. der Zugewanderten aus den ehemaligen Anwerbeländer und 44 v. H. der Asylbewerber und Flüchtlinge ihre Wohnung als zu klein ein. Vgl. Frick, J./Wagner, G., Zur sozio-ökonomischen Lage von Zuwanderern in Westdeutschland (DIW Diskussionspapier Nr. 140), Berlin 1996, S. 12.

[1148]) Zahlen nach Ausländerzentralregister (1997), a.a.O., S. 6–13.

[1149]) Ebd.

[1150]) Vgl. für die Gruppe der türkischen Staatsangehörigen hierzu auch das Gutachten „Integration von Remigranten in der Türkei", das im Auftrag der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" vom Zentrum für Türkeistudien (Essen 1997b) erstellt wurde.

schen Rückkehr und Bleiben schwanken. Ein in diesem Zusammenhang aus der Migrationsforschung bekanntes Phänomen ist das der sog. ‚Rückkehrillusion', d. h. der bereits erwähnte Widerspruch zwischen dem zentralen Lebensthema, der Rückkehrabsicht, und dem immer weiteren Verschieben dieses Wunsches bzw. dem endgültigen Verzicht darauf. Eine spezifische Form des Umgangs mit diesem Dilemma zwischen Verbleib und Rückkehrorientierung ist das Pendeln: es gibt einen hohen Anteil älterer Migrantinnen und Migranten, die teilweise mehrmals im Jahr längere Zeiträume im Herkunftsland verbringen.

5.6.2 Besondere Alter(n)sproblematik älterer Migrantinnen und Migranten

Die Lebenssituation älterer Migrantinnen und Migranten ist jenseits allgemeiner, altersneutraler Probleme im Zusammenhang mit den Migrationsfolgen vor allem durch die Gleichzeitigkeit von migrations- und altersspezifischen Merkmalen gekennzeichnet. Daraus resultieren spezifische Belastungen, die auf eine besondere Altersproblematik schließen lassen:

- Ältere Migrantinnen und Migranten sind von einer frühen Berufsaufgabe stärker betroffen, was vor allem mit ihrer konzentrierten Anwerbung für Wirtschaftsbereiche zusammenhängt, die inzwischen von extremer Massenarbeitslosigkeit gekennzeichnet sind: produzierendes Gewerbe, Bauindustrie, Bergbau, früher auch Landwirtschaft. Insgesamt ist aufgrund dieser speziellen Berufe auch das Risiko der Frühinvalidität in dieser Gruppe überdurchschnittlich hoch. Diese Zusammenhänge lassen auch auf ein durchschnittlich geringeres Einkommensniveau sowie auf ein durchschnittlich höheres Krankheitsrisiko der älteren Migrantinnen und Migranten gegenüber den deutschen Älteren schließen.
- Innerhalb der Gruppe der sog. „Gastarbeiter der ersten Generation", vor allem unter Türken und Italienern, bestand aufgrund der Anwerbepolitik ein deutlicher Männerüberschuß. Unter ihnen befanden sich damals zudem überdurchschnittlich viele Ledige, von denen dann später viele ledig blieben. Dieser anfängliche Männerüberschuß wurde auch durch die Familiennachzugsmöglichkeiten nicht vollständig kompensiert. Aus diesem Umstand folgt eine besondere Betroffenheit von Singularisierung im Alter: mit Blick auf die für einen Vergleich geeigneten Altersgruppen der 55- bis 65jährigen gilt, daß die älteren Migrantinnen und Migranten häufiger als die gleichaltrigen Deutschen in Ein-Personen-Haushalten leben.
- Älter werdende Migrantinnen und Migranten haben ein niedrigeres Durchschnittsalter als Deutsche, sie gehören noch überwiegend zu den eher „jungen" Alten. Allerdings nimmt sehr bald der Anteil der „alten Alten" zu. Dies gilt insbesondere für die älteren Migrantinnen und Migranten aus der Türkei, Griechenland und dem ehemaligen Jugoslawien. Demgegenüber ist die Altersstruktur der Migrantinnen und Migranten aus den Niederlanden und Italien mit der deutschen Wohnbevölkerung fast vergleichbar.[1151])

Zwar erscheint es unangemessen, in den älteren Migrantinnen und Migranten per se eine ausgesprochene Problemgruppe zu sehen, da die Lebenslagen, Eingebundenheit in familiale Stützsysteme etc. auch zwischen den einzelnen Nationalitäten zu unterschiedlich sind, doch läßt sich aus bestimmten spezifischen Merkmalen ihrer Lebenslage auf eine gegenüber den deutschen Älteren und Alten höhere und in Teilen andersartige Problembetroffenheit schließen, die mehr und andere Angebotsformen der Altenarbeit erforderlich machen. Für diese Annahme sprechen mehrere Aspekte:

- andere kulturelle und ethnische Erfahrungen sowie distanzierende Erlebnisse in Deutschland, die sich u. a. in einer trotz langjährigem Aufenthalt deutlichen Diskrepanz zur deutschen Gesellschaft und zu ihren Institutionen (vom Bildungswesen bis zur Altenhilfe) widerspiegeln. Hinzu kommen außerdem gravierende Informationsdefizite hinsichtlich der deutschen Angebots- und Hilfestrukturen;[1152])
- nach wie vor bestehende Normen- und Rollenkonflikte sowie Identitätsprobleme durch konfligierende Kultureinflüsse;
- begrenzte Kontakte zur deutschen Bevölkerung, die sich nach Ausscheiden aus dem Erwerbsleben noch weiter reduzieren;
- aufenthaltsrechtliche Unsicherheiten;
- wegen der im Durchschnitt kürzeren Versicherungsverläufe und der in Teilen geringeren Verdienste sehr häufig unzureichende materielle Alterssicherung;
- aus den bereits genannten Gründen teilweise erhebliche gesundheitliche Beeinträchtigungen;
- wenngleich sich die Wohnverhältnisse, bezogen auf Ausstattungsniveaus, im Verhältnis zu den Deutschen angenähert haben, sind im Durchschnitt die Wohnungen weniger „altengerecht", was vor allem mit dem höheren Anteil an Mietwohnungen und der geringeren Wohnfläche pro Kopf zusammenhängt;
- Isolation durch Kontaktverluste infolge von Berufsaufgabe, Pendeln, Rückkehr oder Tod von Bezugspersonen, Lockerung der Familienbande etc., die angesichts von Sprachbarrieren nur schwer kompensiert werden können. In besonderer Weise hiervon betroffen sind Alleinstehende, die unter den ausländischen Älteren überrepräsentiert sind;
- nach Beendigung der Berufstätigkeit starke Rückzugstendenzen zur eigenen ethnischen Bezugsgruppe. Dies trifft vor allem auf ältere Türkinnen und Türken und Ältere aus dem ehemaligen Jugoslawien zu.

[1151]) Vgl. Eggen, B., Suffner, A., Familien- und Einkommenssituation älterer Migranten und Deutscher in der Bundesrepublik Deutschland, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, 1/1996, S. 10–15.

[1152]) Sayik, H., Informationsdefizite bei allen Beteiligten, in: Altenpflege, 4/1996, S. 275.

5.6.3 Rückzug in die Ethnizität im Alter

Ein weiterer Aspekt betrifft die regionale und räumliche Segregation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten, ihre Ansiedlung vor allem in Industriestädten und dort wiederum in einzelnen Stadtteilen, die keineswegs nur ein Ergebnis freier Wahl darstellt. Sie ist jenseits arbeitsmarktpolitischer Sogwirkungen auch Ausdruck eines generellen „defensiven Rückzugs der ethnischen Gruppen", u. a. vor dem Hintergrund einer erwarteten höheren intraethnischen Solidarität. Die Älteren übernehmen dabei offenbar eine doppelte Rolle: indem sie zunehmend in Deutschland verbleiben, erhöhen sie die Konzentration von Migrantinnen und Migranten in bestimmten Regionen und Stadtteilen und verstärken – wegen der erwähnten Wiederbelebung der Ethnizität – die „ethnische Segregation". Dieser im Alter noch zunehmenden Ethnizität kommt unter der Perspektive der Altenarbeit sowie ihrer sozialen Dienste eine positive wie eine negative Funktion zu: zum einen kann sie positiv als Ressource betrachtet werden, zum anderen kann zunehmende Ethnizität im Alter aber auch zu „multiplen Benachteiligungen" führen, vor allem zu zunehmender Isolation bei ohnehin geringen Netzwerkbeziehungen.[1153])

5.6.4 Zur Bedeutung der Familienbeziehungen und sozialer Netzwerke älterer Migrantinnen und Migranten

Eine zentrale Bedeutung auch für die Versorgung älterer Migrantinnen und Migranten kommt den Familienbeziehungen zu. Gemeinhin gilt die Familienhilfe als die wichtigste Säule der praktischen Altenhilfe. Dies gilt erst recht mit Blick auf die älteren Migrantinnen und Migranten und entspricht einem hierzulande weit verbreiteten Bild von typisch größeren ausländischen Familien, mit häufigerem Zusammenleben im Haushalt, regen Kontakten untereinander, intensiverem Zusammenhalt und wechselseitiger Unterstützung[1154]). Dieses Bild wird auch durch neuere empirische Forschungsergebnisse zu sozialen Netzwerken incl. der Familienbeziehungen älterer Migrantinnen und Migranten gestützt.[1155])

Dennoch ist auch für die ausländische Altenbevölkerung nicht typisch, daß Altern im Familienverband für sie die dominierende Lebensform darstellt. Schon der hohe Anteil Alleinstehender unter den älteren Migrantinnen und Migranten setzt der Familienhilfe Grenzen. Auch gibt es deutliche Unterschiede hinsichtlich familienbezogener Wertvorstellungen je nach regionaler Herkunft im Heimatland: Familien mit städtischer Herkunft bringen zwangsläufig eine größere Modernisierungs- und Anpassungsbereitschaft mit sich als die meisten aus ländlichen Gebieten stammenden Migrantinnen und Migranten.[1156])

In bezug auf die intergenerationellen Beziehungen gibt es die Vermutung vorprogrammierter künftiger Konflikte. Hierbei wird wie folgt argumentiert: während der ersten Generation – wie schon erwähnt – das soziale und kulturelle Umfeld häufig fremd geblieben ist, was durch die im Alter dann typische „Wiederbelebung der Ethnizität" noch zusätzlich verstärkt wird, gilt dies für die nachfolgenden Generationen aufgrund deren zwischenzeitlich erfolgter Enkulturation schon nicht mehr. Kulturell vom Herkunftsland geprägte Erwartungen der Älteren können mit denen der kulturell bereits von Deutschland mitgeprägten Erwartungen und Einstellungen der Jüngeren in Konflikt geraten. Ob die vor allem von der älteren Migrantengeneration an die eigenen Kinder gerichteten Hilfeerwartungen (besonders ausgeprägt bei den älteren Türkinnen und Türken) künftig auch realisiert werden, kann nach dieser Auffassung nicht per se erwartet werden. Denn die Kindergeneration unterliegt in Teilen heute schon den der einheimischen Kindergeneration vergleichbaren, die Bereitschaft zur Elternpflege einschränkenden wohnlichen, räumlichen, zeitlichen und finanziellen Limitierungen. Auch passen bereits die Migrantinnen und Migranten der zweiten Generation tendenziell ihr generatives Verhalten an das der Deutschen an – mit der Folge ebenfalls kleiner werdender Migrantenfamilien und damit vermutlich rückläufigen familialen Hilferessourcen, die dann schnell in einen Widerspruch zu den Hilfeerwartungen der Mitglieder der ersten Generation geraten können.

Es ist aus dieser Perspektive somit absehbar, daß in mittel- bis längerfristiger Perspektive künftig auch immer mehr ausländische Familien darauf angewiesen sein werden, organisierte und professionelle Dienste der bislang von Deutschen für Deutsche gemachten und entsprechend „verrechtlichten" Altenhilfe in Anspruch zu nehmen, wenn auch mit regional unterschiedlichen Bedarfsschwerpunkten. Allerdings muß vermutet werden, daß nach dem bisherigen Wissensstand die etablierten (deutschen) Altenhilfestrukturen auf die wachsenden Bedarfslagen älterer Migrantinnen und Migranten nicht zugeschnitten und dafür vermutlich – zumindest in ihren jetzigen Strukturen – auch wenig geeignet sind. Alternativ dazu ist auch eine Öffnung der Migrationsarbeit für Altersthemen (und nicht primär umgekehrt der etablierten, von Deutschen für Deutsche entwickelten Altenhilfe für Ausländerfragen) anzustreben. Kurzfristig „bedarf es einer systematischen Vernetzung zwischen (deutscher) Altenhilfe und Ausländerarbeit" [1157])

5.6.5 Spezifische Bedarfe und Handlungsbereiche

Um künftig eine bedarfsgerechte Versorgung zu gewährleisten, sind besondere Überlegungen und Stra-

[1153]) Vgl. hierzu Dietzel-Papakyriakou, M., Olbermann, E., Soziale Netzwerke älterer Migranten. Zur Relevanz familiärer und innerethnischer Unterstützung, in: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, 1/1996, S. 34–41 und Tews, H. P., Von der Pyramide zum Pilz. Demographische Veränderungen in der Gesellschaft, in: DIFF (Hrsg.): Funkkolleg Altern Studienbrief 2, Studieneinheit 4, Tübingen 1996, S. 4–41.

[1154]) Vgl. ebd.

[1155]) Vgl. hierzu Dietzel-Papakyriakou, M., Olbermann, E., Soziale Netzwerke älterer Migranten. Zur Relevanz familiärer und innerethnischer Unterstützung, in: Zeitschrift für Gerontologie und Geratrie, 1/1996, S. 34–41.

[1156]) Vgl. Dietzel-Papakyriakou, M., Ältere ausländische Menschen in der Bundesrepublik Deutschland, in: DZA (Hrsg.), Expertisen zum 1. Altenbericht der Bundesregierung, Aspekte der Lebensbedingungen ausgewählter Bevölkerungsgruppen, Berlin 1993, S. 1–154.

[1157]) Deutscher Bundestag (Hrsg.), Zwischenbericht der Enquete-Kommission Demographischer Wandel, in: Zur Sache 4/1994, Bonn 1994, S. 156.

tegien erforderlich, die sich an der Lebens- und Alltagswelt der älteren Migrantinnen und Migranten orientieren und deren spezifischer Situation Rechnung tragen müßten. Dabei ist zu berücksichtigen, daß ältere Migrantinnen und Migranten keineswegs eine homogene Gruppe bilden, sondern u. a. durch erhebliche kulturelle, religiöse und sprachliche Unterschiede gekennzeichnet sind, die sich künftig eher weiter differenzieren werden als sich anzugleichen.

Im folgenden werden Handlungsorientierungen für auf ältere Migrantinnen und Migranten bezogene soziale Dienste dargestellt. Allgemeine, übergeordnete Ziele dieser in erster Linie auf die örtliche Ebene bezogenen Handlungsorientierungen sind Stadtteilorientierung, Beachtung der Ethnizität, Netzwerkförderung und -stärkung sowie geschlechtsspezifische Bedürfnisbeachtung. Im einzelnen sind folgende Punkte von Bedeutung.[1158])

– Öffnung der Regelversorgungssysteme der Altenhilfe

Grundsätzlich müssen soziale Dienste für ältere Ausländer auf eine Öffnung der Regelversorgungssysteme der Altenhilfe und der sozialpflegerischen Dienste für diese Zielgruppe ausgerichtet sein. Ein wesentlicher Schritt in diese Richtung wäre die verstärkte Einbindung und Ausbildung von Fachkräften der verschiedenen ethnischen Gruppen in die bestehenden Dienste und Einrichtungen der Altenhilfe.

– Aufbau von ethnischen Schwerpunkten in der stationären Altenhilfe

Ein besonderer Handlungsbedarf besteht auch im Hinblick auf die stationäre Versorgung. In Ballungszentren mit hohem Ausländeranteil könnte der Aufbau von ethnischen Schwerpunkten in ausgewählten Altenheimen mit entsprechend qualifiziertem Personal und spezifischen Angeboten der ansonsten vorprogrammierten sozialen und kulturellen Isolation ausländischer Heimbewohner vorbeugen.

– Zielgruppenorientierte Erweiterungen der Angebotsinhalte und -formen

Will man den spezifischen soziokulturellen Belangen der älteren Migranten Rechnung tragen, erscheinen zudem zielgruppenorientierte Erweiterungen bzw. Modifikationen der Angebotsinhalte und -formen unumgänglich. Im Bereich der offenen Altenhilfe bedarf es ethnisch-zentrierter Angebotsformen, deren Erfolg mittlerweile als gesichert gilt. Die Einbindung älterer Migrantinnen und Migranten in außerfamiliäre, informelle Netzwerke durch die Bereitstellung von Begegnungsmöglichkeiten sollte stärker gefördert werden.

– Qualifizierung von einheimischen Fachkräften

Die einheimischen Fachkräfte incl. Pflegekräfte sollten für den Umgang mit den ausländischen Älteren, z. B. in Form von besonderen Fortbildungen und durch Supervision, qualifiziert werden. An der deutschen Altenhilfe bemängelt werden derzeit vor allem unzureichende Kenntnisse und Kompetenzen, geringes Problembewußtsein und geringer Informationsstand bez. der Belange älterer Ausländer. Dementsprechend müßten auch die Ausbildungsinhalte den veränderten multikulturellen Anforderungen angepaßt werden. Besondere Beachtung sollte in diesem Zusammenhang die Pflege von Männern durch Männer und von Frauen durch Frauen bei Angehörigen islamischer Religionszugehörigkeit erfahren.

– Muttersprachliche Beratung und Information

Eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung der Inanspruchnahme von Sozialleistungen und Angeboten der Altenhilfe durch ältere Migrantinnen und Migranten ist eine muttersprachliche Beratung und Information. Durch die Bereitstellung von Dolmetscherdiensten für Beratungsgespräche in deutschen Behörden und Institutionen, spezifische, muttersprachliche Informationsmaterialien und die Nutzung der ethnischen Medien und Kommunikationskanäle könnten Informationsdefizite reduziert werden.

– Förderung von Selbsthilfe und Selbstorganisation

Grundsätzlich sollte die Förderung von Selbsthilfe und Selbstorganisation – vor allem über den Weg des Anknüpfens an informelle Netzwerke – durch professionelle Unterstützung angestrebt werden. Angesichts der begrenzten Bezüge zur deutschen Umwelt muß eine auf ältere Migrantinnen und Migranten ausgerichtete Altenhilfe die ethnische Infrastruktur verstärkt miteinbeziehen. In diesem Zusammenhang sind die ethnischen Institutionen (z. B. Vereine, religiöse Gemeinschaften) als Quelle sozialer Unterstützung wahrzunehmen und zu fördern. Der finanziellen und fachlichen Unterstützung der ethnischen Selbstorganisationen beim Aufbau adäquater Hilfe- und Unterstützungsformen für die Älteren (z. B. ehrenamtliche Besuchsdienste) kommt damit eine zentrale Bedeutung zu.

– Beachtung geschlechtsspezifischer Bedürfnisse

Zu beachten ist ferner – trotz insgesamt höherer Männeranteile – die besondere Situation ausländischer Frauen. Obwohl ihr Anteil an den Älteren z. Z. niedrig ist, muß erwartet werden, daß ihr Anteil zunehmen wird. Die ausländischen hochbetagten Frauen werden ein erhöhtes Risiko der sozialen Isolation tragen. Zudem weisen die älteren Migrantinnen und Migranten der ersten Generation den geringsten formalen Bildungsstand sowie die geringsten Kenntnisse der deutschen Sprache auf und neigen zu einer starken Orientierung an ihrer jeweiligen ethnischen Gruppe.

– Vernetzung von Altenhilfe und Ausländerarbeit

Um eine adäquate Versorgung und Betreuung älterer Migrantinnen und Migranten gewährleisten zu können, bedarf es der systematischen Vernetzung zwischen deutscher Altenhilfe und Ausländerarbeit. Kompetenzen aus beiden Bereichen müssen in die jeweilige Arbeit einfließen. Hierzu bedarf es eines Erfahrungs-

[1158]) Dietzel-Papakyriakou, M., Olbermann, E., Zum Versorgungsbedarf und zur Spezifik der Versorgung älterer Migrantinnen und Migranten. In: Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit, Heft 3+4/1996, S. 82–89

austauschs zwischen Fachkräften der Ausländerarbeit und Altenhilfe, der z. B. in gemeinsamen Fortbildungsveranstaltungen realisiert werden könnte.

6 Soziale, ökonomische und kulturelle Folgen der Migration

Zum größeren Teil kommen die vorliegenden Bevölkerungs- und Arbeitsmarktprognosen zum Ergebnis, daß – beginnend etwa mit dem Jahr 2010 – eine starke Zunahme des Anteils der älteren Bevölkerung und ein Rückgang des Arbeitskräftepotentials zu erwarten ist. Trotz der generellen Veränderungen in der Struktur von Wirtschafts- und Arbeitswelt (technologische Revolution, Ökologisierung, Globalisierung) könnten langfristig, als mögliche Option zur Abfederung von Arbeitskräftemangel, Zuwanderungen von Erwerbspersonen notwendig werden, um die demographische Entwicklung auszugleichen. Durch die Freizügigkeit innerhalb Europas kann der evtl. Arbeitskräftebedarf nicht aufgefangen werden, da alle europäischen Länder – mehr oder weniger – die gleiche demographische Entwicklung durchmachen und die wirtschaftliche Konvergenz im Zuge der europäischen Währungsunion zunehmen dürfte. Es ist daher möglich, daß vermehrt Zuwanderungen aus Nicht-EU-Ländern notwendig werden. Die Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung lassen sich durch Zuwanderung zumindest dann verringern, wenn die Arbeitsmarktintegration der Zugewanderten gewährleistet ist und sie sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind.[1159])

Die vorliegenden Prognosen lassen also langfristig – nach einem Abbau der gegenwärtig vorherrschenden Arbeitslosigkeit – die Notwendigkeit weiterer Zuwanderungen möglich erscheinen. Derzeit wird die innenpolitische Diskussion hingegen immer stärker von der Abwehr unerwünschter Zuwanderung geprägt. Der Versuch, den weiteren Zuzug einzuschränken, sollte nicht die Aufmerksamkeit von der Frage ablenken, in welcher Weise unsere Gesellschaft mit denen umgehen will, die bereits im Lande leben und die ihre Lebensperspektive für sich und ihre Kinder in Deutschland sehen. Wenn z. B. Flüchtlinge, die keine Rückkehrmöglichkeit haben, nicht auf Dauer von Sozialhilfe abhängig sein sollen, dann kommt ihrer Integration in den Arbeitsmarkt eine entscheidende Rolle zu.

Die Integrationshilfen für ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den ehemaligen Anwerbeländern und für Aussiedlerinnen und Aussiedler waren und sind in der Bundesrepublik Deutschland beispielhaft. Durch den frühzeitigen Aufbau von Sozialdiensten für beide Gruppen konnten aufkommende Schwierigkeiten, sowohl persönlicher als auch gesellschaftlicher Art (beide bedingen sich in der Regel gegenseitig), rechtzeitig angegangen und verringert werden. Asylbewerber und vor allem die große Zahl der De-facto-Flüchtlinge erhalten solche Eingliederungshilfen nicht, da ihr Aufenthalt als nur vorübergehend angesehen wird. Allerdings zeigt der faktische Verbleib, daß deren Aufenthalt aus verschiedenen Gründen oft zu einem Daueraufenthalt wird.

Während perspektivisch also – auf die langfristig prognostizierte Bevölkerungs- und Arbeitsmarktentwicklung hin gesehen – die Integration von Zugewanderten generell als wünschenswert und unter gewissen Bedingungen notwendig angesehen werden sollte, zeigt sich vor dem Hintergrund der gegenwärtigen gesellschaftspolitischen und Arbeitsmarktsituation in Deutschland eine andere Problematik: „wie denn eine Integration von Flüchtlingen in ihre Aufnahmegesellschaft gedacht werden soll, wenn letztere sich schon im Hinblick auf ihre einheimischen ‚Mitglieder' als in hohem Maße desintegriert darstellt – man denke beispielsweise an die Probleme unser heutigen Gesellschaft mit der Integration ihrer Jugend"[1160]). Widerstände und strukturelle Widersprüche, nicht nur auf der politischen, sondern auch auf der gesellschaftlichen Seite, sind – wohl weniger in bezug auf Aussiedler und Arbeitsmigranten als auf Flüchtlinge – die Regel. Die aktuelle politische Diskussion würdigt die Effekte der Langfristigkeit integrativer Maßnahmen noch nicht genügend. Angesichts der gegenwärtigen Lage auf dem Arbeitsmarkt und den vorgenommenen Änderungen im Sozialbereich (Asylbewerberleistungsgesetz), taucht das Thema „Ausländer" zum großen Teil nur in seinen negativen Konnotationen auf: als Kostenfaktor, als gesellschaftliche und ökonomische Belastung. In dieser Situation erweist es sich naturgemäß als besonders schwer, eine öffentliche Akzeptanz für die Frage der Integration zu erreichen.

6.1 Soziale Folgen der Migration

Die bisherigen integrationspolitischen Maßnahmen für Zugewanderte im Schul-, Ausbildungs- und Wohnbereich waren in vielen Bereichen erfolgreich. Auch im Vergleich mit anderen europäischen Ländern zeigt sich, daß die soziale Schlechterstellung der Zugewanderten in Deutschland weniger ausgeprägt ist als in vielen Nachbarländern. Dennoch sind viele Zugewanderte auch in Deutschland sozioökonomisch deutlich schlechter gestellt als Einheimische. Es ist allerdings kaum zu erwarten – auch nicht in einem Zeitraum von zwei oder drei Generationen –, daß Zugewanderten durch staatliche Integrationshilfen ein sozialer Aufstieg oder eine Angleichung an die sozioökonomische Lage der Einheimischen ermöglicht wird. Eingliederungshilfen können aber, insbesondere im Bildungs- und Ausbildungsbereich, die Benachteiligung von Zugewanderten wesentlich verringern.[1161]) Besonders dring-

[1159]) Vgl. Bizeul, Y./Bliesener, U./Prawda, M. (Hrsg.), Vom Umgang mit dem Fremden. Hintergrund, Definitionen, Vorschläge, Weinheim/Basel 1997, S. 36. Natürlich nehmen Zugewanderte auch Leistungen der sozialen Sicherung – bei der Renten- und Pflegeversicherung zeitversetzt – in Anspruch. In einer ökonomischen Kosten-Nutzen-Rechnung wären auch die im Zusammenhang mit der Integration entstehenden Kosten zu berücksichtigen.

[1160]) So von Ronge bereits 1986 formuliert und heute noch gültig, vgl. Ronge, V. (Hrsg.), Berufliche Integration ausländischer Flüchtlinge, Wuppertal 1986, S. 5.

[1161]) So auch das Fazit von Wagner (1996); vgl. Wagner, G., Ausgewählte sozialpolitische Probleme der Eingliederung von Zuwanderern, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.), Soziale Integration in Europa II, Berlin 1996, S. 90.

lich erscheinen darüber hinaus Verbesserungen des Zugangs von Zugewanderten zum tertiären Wirtschaftssektor, einschließlich dem öffentlichen Dienst. Hierzu ist an eine Verstärkung und zielgruppenspezifische Ausrichtung von Qualifikationsprogrammen zu denken.

Nicht zuletzt bei der staatlichen Förderung der Eingliederung von Zugewanderten ergeben sich gesellschaftspolitische Problemlagen, welche die Akzeptanz solcher Bemühungen in der bereits ansässigen Bevölkerung betreffen. Diese resultieren nicht allein, aber auch, aus der Tatsache, daß Neuzugewanderte überwiegend mit bereits sozial schlechtergestellten Bevölkerungsgruppen um Arbeit, Wohnmöglichkeiten oder (Erwerbs- und Transfer-)Einkommen konkurrieren. Daher kommt der aktiven Förderung und dem Werben um Akzeptanz der Zugewanderten eine große Bedeutung zu, um die Aufnahme- und Integrationsbereitschaft der einheimischen Bevölkerung zu steigern. Ebenso sollte, um die soziale Kohäsion zu fördern, von den Zuwandernden die Bereitschaft zur Eingliederung in die bundesrepublikanische Gesellschaft eingefordert werden.

Wenn Migrantinnen und Migranten sich komplementär und nicht in Konkurrenz zu Einheimischen in den Arbeitsmarkt eingliedern, so kann dieses neben den ökonomischen Vorteilen (vgl. unten, Kapitel 6.2) für die Aufnahmegesellschaft auch nachteilige soziale Auswirkungen haben: zu erwähnen gilt hier vor allem die Gefahr der sog. „ethnischen Schichtung", die H. Esser als „systematische Kombinationen von vertikalen Ungleichheitsstrukturen mit ethnischen (bzw. allgemeinen kulturellen) Zugehörigkeiten definiert.[1162]) In der Bundesrepublik Deutschland bestände demnach die Möglichkeit, daß sich eine Art neuer „Unterklasse", in der Migrantinnen und Migranten besonders stark vertreten sind, bildet.[1163])

Empirische Ergebnisse belegen, daß sich, trotz des weiteren Bestehens von Vorurteilen, im Zeitverlauf seit 1980 die Einstellungen und Kontakte der deutschen Bevölkerung zu Ausländerinnen und Ausländern erheblich verbessert haben.[1164]) So geben mittlerweile über 20 v. H. der über 16jährigen Deutschen an, daß sie persönlich Kontakte zu Ausländerinnen und Ausländern in ihrer Familie oder Verwandtschaft haben; 1980 waren es nur 5 v. H. Dagegen stimmen mittlerweile nur noch 20 v. H. der Aussage zu, daß bei knappen Arbeitsplätzen Ausländerinnen und Ausländer wieder in ihre Heimat zurückgehen sollten, 1980 war noch die Hälfte der Befragten dieser Ansicht. Man kann daraus ableiten, daß Kontakte und Zusammenleben das Verständnis füreinander gefördert haben. Wenn dieses Zusammenleben sich verstärkt, Zugewanderte also nicht ausgegrenzt werden oder auch sich selbst abschotten, ist für die Zukunft mit weiter steigenden Akzeptanzwerten zu rechnen. Allerdings variieren die Ergebnisse bez. einzelner Zugewandertengruppen sehr stark: während z. B. lediglich 8 v. H. der befragten Deutschen im Alter über 16 Jahre antworteten, daß ihnen die Nachbarschaft zu einem italienischen Staatsangehörigen mehr oder weniger unangenehm sei, waren es gegenüber jüdischen Religionszugehörigen knapp 11 v. H., gegenüber Aussiedlerinnen und Aussiedlern bereits knapp 16 v. H., gegenüber türkischen Staatsangehörigen rd. 37 v. H. und gegenüber Asylbewerbern fast die Hälfte (rd. 49 v. H.). Gegenüber der Einheirat von Zugewanderten in die eigene Familie bestehen bez. italienischen Staatsangehörigen bei rd. einem Fünftel (rd. 22 v. H.) der befragten Deutschen mehr oder weniger starke Vorbehalte, gegenüber jüdischen Religionszugehörigen oder Aussiedlern bei knapp 27 v. H., gegenüber türkischen Staatsangehörigen bei über der Hälfte der Befragten (etwa 54 v. H.) und gegenüber Asylbewerbern bei rd. 59 v. H. der Befragten.

6.2 Ökonomische Folgen der Migration

Die Konsequenzen der Migration für die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland müssen differenziert betrachtet werden: zum einen beeinflußt die Migration von Personen im erwerbsfähigen Alter den Arbeitsmarkt, direkt durch Erhöhung (bzw. Verringerung) des Arbeitskräftepotentials, indirekt durch Veränderungen der Produktivität und des (durchschnittlichen) Lohnsatzes. Zum anderen besteht ein Einfluß auf das Angebot und die Nachfrage von Gütern und Dienstleistungen. Es können Wachstumseffekte aus Zuwanderungen resultieren, die wieder auf den Arbeitsmarkt zurückwirken. In einer Gesellschaft mit alternder und zurückgehender Bevölkerung ist die Stabilität der sozialen Sicherung und die Entwicklung der Humanressourcenbildung gefährdet: hier wird zur Gegensteuerung oftmals auf positive Effekte von Zuwanderung verwiesen. Ebenso sind die Bereiche Forschung und Innovation von dem rückläufigen Potential der nachwachsenden Generationen berührt. Dieses alles ist auch vor dem Hintergrund zunehmender Internationalisierung zu bewerten, die u. a. eine steigende Zahl hochqualifizierter Migrantinnen und Migranten nach sich zieht.

Hinsichtlich des Einflusses von Zuwanderung auf den Arbeitsmarkt in Deutschland entsteht in der gesellschaftspolitischen Diskussion oftmals der Eindruck, daß die Zuwanderung von Personen im erwerbsfähigen Alter zu einer aktuellen Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes und damit zu steigender Ar-

[1162]) Vgl. Esser, H., Ethnische Differenzierung und moderne Gesellschaft, in: Zeitschrift für Soziologie, 17, 4/1988, S. 240.

[1163]) Esser folgt hier seinem bereits 1980 vorgestellten Konzept der „ethnischen Unterschichtung", daß also die ausländischen Arbeitsmigrantinnen und -migranten quasi die deutsche Arbeiterschaft unterschichtet und eine „neofeudale Absetzung" der Einheimischen nach oben stattgefunden habe. Vgl. Esser, H., Aspekte der Wanderungssoziologie: Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten, Darmstadt/Neuwied 1980, S. 130; das Konzept der „neofeudalen Absetzung" wurde ursprünglich von Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny in seiner Dissertation „Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse" aus dem Jahr 1973 in die Migrationsforschung eingebracht.

[1164]) Vgl. dazu Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) 1980–1994, 1996, Köln o.J. (Zentralarchiv für empirische Sozialforschung, Codebuch, ZA-Nr. 1795, 2800).

beitslosigkeit beitrage; dieser Einschätzung stehen seit langem Befunde der Wissenschaft gegenüber, daß Substitutionseffekte[1165]) keine zentrale Rolle spielen, da Zugewanderte und Einheimische eine unterschiedliche sektorale berufliche und qualifikatorische Struktur der Beschäftigung aufweisen und darüberhinaus positive gesamtwirtschaftliche Effekte durch steigende Produktivität, höhere Nachfrage etc. auftreten.[1166]) Allerdings bestehen keine getrennten Arbeitsmarktsegmente, die den Wettbewerb zwischen zugewanderten und ansässigen Arbeitnehmern ausschlössen. Dieses gilt auch für selbständig Erwerbstätige. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch die deutlich höhere Arbeitslosigkeit bei ausländischen Staatsangehörigen, die z. T. ihren Weg in die Selbständigkeit gefördert hat. Andererseits würde in der Landwirtschaft, in einigen Bereichen des produzierenden Gewerbes und einiger (einfacher) Dienstleistungen das Ausbleiben von Arbeitsmigrantinnen und -migranten einen massiven Arbeitskräftemangel mit negativen ökonomischen Folgen bewirken. Solche Schwerpunkte der Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten erhöhen allerdings oft die Arbeitsmarktrisiken dieser Gruppen und können gesellschaftliche Segregationstendenzen fördern.[1167])

Unterschiede in den erwarteten Erwerbseinkommen bilden die wesentliche Ursache für ökonomisch bedingte Migration. Es ist zu damit zu rechnen, daß Arbeitsmigration dahin erfolgt, wo die Grenzproduktivität der Arbeit am höchsten ist.[1168]) Migration ermöglicht so eine verbesserte Allokation der Arbeitskräfte und wirkt sich deshalb – folgt man dem neoklassischen Modell – makroökonomisch positiv aus: die Volkswirtschaft insgesamt gewinnt. Allerdings sind nicht alle Einheimischen von Zuwanderung gleichermaßen betroffen; je stärker die Struktur der Beschäftigung der Einheimischen substitutiv zu der eingewanderter Arbeitskräfte ist, desto härter werden für Einheimische die Anpassungserfordernisse. Bei „funktionierenden" Arbeitsmärkten würde nach neoklassischer Theorie durch Zuwanderung ein Druck auf die Reallöhne substitutiver, einheimischer Arbeitskräfte – mit der Folge sinkender Reallöhne – erzeugt. Bei „schlechter funktionierenden" Arbeitsmärkten steigt die Arbeitslosigkeit unter den substitutiven einheimischen Arbeitskräften. Vor allem weniger qualifizierte Arbeitskräfte dürften dann in hohem Maße mit den Zugewanderten um Arbeit konkurrieren.

Aber auch die möglichen negativen Effekte der Zuwanderung in Form sinkender Reallöhne und/oder steigender Arbeitslosigkeit in bestimmten Arbeitsmarktsegmenten der Aufnahmegesellschaft bedürfen einer weiteren Analyse, denn diesen stehen gesamtwirtschaftlich Produktivitätsgewinne jener Produktionsfaktoren gegenüber, die in einem komplementären Verhältnis zu den Zuwandernden stehen. Zum einen erhöht sich die Kapitalrentabilität, und es steigen die Zinserträge und -einkommen der Einheimischen. Zum anderen profitieren jene Einheimischen, deren Arbeitsproduktivität wegen der Komplementarität zu den Zuwandernden steigt. Vor allem dürften einheimische Führungs- und Fachkräfte von zuwandernden Arbeitskräften Nutzen ziehen, wenn letztere die komplementären Tätigkeiten überhaupt erst verfügbar oder billiger werden lassen. Es steigt jedoch auch die Produktivität jener weniger qualifizierten Einheimischen, die ihrerseits nun eine komplementäre Tätigkeit zu höher qualifizierten zuwandernden Fach- und Führungskräften ausüben können.

Es bleibt letztlich eine jeweils empirisch zu beantwortende Frage, inwieweit Zuwanderung insgesamt positive oder negative Effekte auslöst.[1169]) Zimmermann (1993) faßt die internationale Empirie dahin gehend zusammen, daß kaum nennbare negative Effekte der Migration auf Lohnhöhe und Beschäftigung festzustellen sind.[1170]) Eher sind die Einwandernden Komplemente und nicht Substitute für einheimische Arbeitskräfte. Sie stellen eine Flexibilitätsreserve dar – ein Ergebnis, das auch von Pischke/Velling (1994) gestützt wird[1171]), die in ihrer Analyse für Deutschland keine negativen Effekte der Zuwanderung auf die Beschäftigung oder Löhne der Einheimischen erkennen. Bauer/Zimmermann (1997) resümieren, daß die Arbeitsmigration in die Bundesrepublik Deutschland insgesamt zu Migrationsgewinnen, d. h. zu Zuwächsen des Gesamteinkommens der Einheimischen geführt habe. Allerdings waren diese Gewinne gering und gingen mit großen Umverteilungseffekten einher, bei denen nicht qualifizierte Arbeitnehmer verloren und qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Produktionsfaktor Kapital gewannen. Der Beitrag der Zugewanderten zum Wirtschaftswachstum wird von den Autoren insgesamt eher gering eingeschätzt. Allerdings erwies sich die

[1165]) Substitutionseffekte treten auf, wenn Zuwanderer aufgrund ihrer Qualifikations- und Beschäftigungsstruktur Einheimische ersetzen, Komplementaritätseffekte, wenn sie ergänzend tätig sind (z. B. Hilfskräfte komplementär zu Fachkräften).

[1166]) Vgl. Loeffelholz, H.D. von, Der Beitrag der Ausländer zum wirtschaftlichen Wohlstand in der Bundesrepublik Deutschland, in: Eichholz-Brief, 29, Bonn 1992; Barabas, G./Gieseck, A./Heilemann, U., Gesamtwirtschaftliche Effekte der Zuwanderung 1988 bis 1991, in: RWI-Mitteilungen 43, Berlin 1992; Zarth, M., Die beschäftigungspolitische Bedeutung ausländischer Arbeitnehmer unter sektoralen und regionalen Aspekten, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6 1994 (Ausländer und Aussiedler – Anforderungen an die BrD); Bergmann, E./Peters, A., Ausländer und Wirtschaft, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6 1994 (Ausländer und Aussiedler – Anforderungen an die BrD); BMWi, Dokumentation: Ausländer und die deutsche Wirtschaft, Bonn 1994.

[1167]) Hoffmann-Nowotny spricht von „neofeudaler Absetzung", vgl. oben, 6.1.

[1168]) Vgl. Straubhaar, T., Zuwanderung und Sozialstaat: Bedrohung oder Chance ?, in: Knappe, E./Winkler, A. (Hrsg.), Sozialstaat im Umbruch, Frankfurt 1997, S. 47 ff.

[1169]) Vgl. grundlegend auch die historische Analyse von Sesselmeier, W./Rürup, B. Langfristige Wirkungen der Arbeitermigration auf Arbeitsmarkt, Faktorausstattung und Wachstumspfad seit der Reichsgründung, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 1996/2, Arbeitskräftewanderungen, Berlin 1997, S. 11–38.

[1170]) Vgl. Zimmermann, K.F., Ökonomische Konsequenzen der Migration für den heimischen Arbeitsmarkt, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 129, 1993, S. 283–301.

[1171]) Vgl. Pischke, J.-S./Velling, J., Wage and Employment Effects of Immigration to Germany: An Analysis Based on Local Labour Markets (CEPR Discussion Paper 935), London 1994.

Gastarbeiterbeschäftigung als konjunktureller Puffer für die einheimischen Arbeitnehmer. Die These einer durch Migration ausgelösten Innovations- und Produktivitätsschwäche wird von den Autoren sehr skeptisch beurteilt: im Gegenteil, die deutsche Bildungsexpansion mit der Höherqualifikation deutscher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und ihrem Einsatz in innovativen Branchen scheint von der Zuwanderung begünstigt worden zu sein.

Franz (1993) und Haisken-DeNew (1996) beurteilen die Folgen der Zuwanderung für den deutschen Arbeitsmarkt weniger positiv: sie vermuten eher (geringe) negative Wirkungen für Beschäftigung und Lohnhöhe.[1172])

Alle diese Studien behandeln nur die Arbeitsmarkt- und nicht die Kapitalmarkteffekte der Zuwanderung. Da jedoch gerade die Kapitalrentabilität durch die Zuwanderung steigt, dürften die quantifizierbaren empirischen Ergebnisse bei einer Gesamtbetrachtung noch positiver ausfallen.

Allerdings bleiben in diesen Berechnungen die entstehenden gesamtgesellschaftlichen Integrationskosten oft außer Betracht.[1173]) Außerdem ist auch der jeweilige konjunkturelle Einfluß zu beachten.

Wenn Zuwanderung gesamtwirtschaftlich positive Auswirkungen hat, einzelne Gruppen der Gesellschaft – nämlich die substitutiv tätigen Einheimischen – auf dem Arbeitsmarkt jedoch verlieren, ist es eine politisch-ökonomische Frage, inwieweit Zuwanderung ermöglicht oder durch rechtlich-administrative Hemmnisse erschwert werden soll. Hier schließt sich in der Regel die Forderung nach Steuerung von Migration an.

Die Effekte der Zuwanderung auf die soziale Sicherung, also inwieweit Zuwandernde mehr oder weniger in die Steuer- und Sozialkassen der Aufnahmeländer einzahlen als sie Sozial- und öffentliche Leistungen erhalten, ist empirisch nicht eindeutig zu beantworten.[1174]) Die vorliegenden Ergebnisse sind zu sehr raum- und zeitbezogen, um allgemeine Aussagen abzuleiten. In der Regel sind die gegenwärtigen und zukünftigen Auswirkungen auf die Finanzlage der Sozialversicherungen stark an den Konjunkturverlauf im Aufnahmeland gekoppelt und eng mit den Perspektiven verbunden, die den Zuwandernden auf dem Arbeitsmarkt, sowohl konjunkturell als auch rechtlich, offenstehen.[1175]) Außerdem sind die Effekte in den verschiedenen Zweigen unterschiedlich: so ist ein Vergleich der Beitragseinnahmen mit den in der gleichen Periode erfolgenden Ausgaben zwar in den Krankenversicherungen aussagekräftig, in der Rentenversicherung ergeben sich hingegen zusätzliche, auf den Beitragszahlungen beruhende Ausgaben u. U. erst Jahrzehnte später.

6.3 Kulturelle Folgen der Migration[1176])

Migration und Integration von Zugewanderten führen im Aufnahmeland zu wechselseitiger kulturellen Beeinflussung. Dieses betrifft die Alltagskultur in den Lebenswelten der zugewanderten wie der ansässigen Bevölkerung, aber auch Bildungsvorstellungen und Erziehungsnormen, gelebte religiöse Traditionen, Familien- und Geschlechterbeziehungen. Soweit Kultur nicht in sich schon als pluralistisch begriffen wird, können in Migrations- und Integrationsprozessen kulturelle Konzepte und Praxen sich gegenseitig beeinflussen und anregen. Es besteht allerdings auch die Möglichkeit von konflikthafter kultureller Differenz, insbesondere bei einer starken Betonung der eigenen Kultur von Teilgruppen der Gesellschaft, wenn ein Ausschließlichkeitsanspruch gestellt wird. Die Beobachtung stattgefundener Migrations- und Integrationsprozesse zeigt, daß in der Regel eine gegenseitige Anpassung der vorfindlichen Mehrheitskultur und der eingebrachten Minderheitskulturen von Einwandererminoritäten im Zielgebiet der Migration erfolgt, bei meist starker Dominanz der Mehrheitskultur.

In der Wissenschaft werden kulturelle Praxen als ein Teil von „Ethnizität" behandelt. Als allgemeines soziologisches Konzept[1177]) bezeichnet Ethnizität „die für individuelles und kollektives Handeln bedeutsame Tatsache, daß eine relativ große Gruppe von Menschen durch den Glauben an eine gemeinsame Herkunft, Gemeinsamkeiten der Kultur, Geschichte und aktuelle Erfahrungen verbunden ist und auf dieser Basis beruhende Solidargefühle, ein bestimmtes Identitäts- und Zusammengehörigkeitsbewußtsein

---

[1172]) Vgl. Franz, W., Zur ökonomischen Bedeutung von Wanderungen und den Möglichkeiten und Grenzen einer Einwanderungspolitik (CILE Diskussionspapier 3), Konstanz 1993.

[1173]) Es ist auch schon der Versuch gemacht worden, die Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer zu quantifizieren und den entstehenden Integrationskosten gegenüberzustellen. Danach würden zukünftig etwa 50 bis 80 Mrd. DM zusätzliches Sozialprodukt jährlich zu erwarten sein, wenn Zuwanderer optimal integriert wären. Bundesweit würden so jährlich 20 bis 35 Mrd. DM zusätzlicher Steuern und Sozialbeiträge zu erwarten sein. Dem ständen Integrationskosten von etwa 13 bis 23 Mrd. DM gegenüber, so daß sich ein fiskalischer Verlust bei Nichtintegration in Höhe von etwa 7 bis 12 Mrd. DM ergäbe. Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI), Essen/Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster, Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer (Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen), Düsseldorf 1996.

[1174]) Vgl. Rürup, B./Sesselmeier, W., Zu den wichtigsten Auswirkungen von Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialversicherung, in: forum demographie und politik, 5, 2/1994, S. 64 bis 89.

[1175]) Vgl. hierzu Wagner, G., Ausgewählte sozialpolitische Probleme der Eingliederung von Zuwanderern, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.), Soziale Integration in Europa II, Berlin 1996; Schmähl, W., Migration und soziale Sicherung – Über die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung: das Beispiel der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 40, 1995, S. 247–271; Börsch-Supan, A.H., Migration, Social Security Systems, and Public Finance, in: Siebert, H. (Hrsg.), Migration: A challenge for Europe, Tübingen 1994, S. 119ff.

[1176]) Vgl. aus der großen Zahl neuer Veröffentlichungen z. B. die von K.J. Bade herausgegebenen Sammelbände „Die multikulturelle Herausforderung", München 1996, und „Migration-Ethnizität-Konflikt: Systemfragen und Fallstudien", Osnabrück 1996.

[1177]) Vgl. Heckmann, F., Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie interethnischer Beziehungen, Stuttgart 1992; vgl. auch Hoffmann-Nowotny, H.-J., Soziologische Aspekte der Multikulturalität, in: Bade, K.F. (Hrsg.), Migration-Ethnizität-Konflikt: Systemfragen und Fallstudien, Osnabrück 1996.

besitzt."[1178]) Solchermaßen feststellbare Ethnizität bezeichnet eine soziale Gruppe an sich im Sinne einer sozialen Kategorie, konstituiert aber noch nicht soziales Handeln; Ethnizität bietet jedoch über ethnische Mobilisierung die Chance für „Vergesellschaftung" und „Vergemeinschaftung", für die Entstehung „vorgesteller Gemeinschaften" (imagined communities).[1179]) Ethnizität – als sozialer Tatbestand – ermöglicht gemeinsam mit anderen Faktoren die Bildung und Erhaltung ethnischer Kollektive, da sie auf die Beziehungen zwischen Menschen strukturierend und gruppenbildend wirkt.

Infolge von Migrationen werden ethnische Gruppen zu Teilbevölkerungen von staatlich verfaßten Gesamtgesellschaften; diese Teilbevölkerungen, von der Mehrheitsbevölkerung unterschiedene ethnische Kollektive, sind Angehörige eines Volkes oder, wesentlich häufiger, Teile von Völkern, mit der Vorstellung gemeinsamer Herkunft, Zusammengehörigkeitsbewußtsein und Gemeinsamkeiten in Kultur und Geschichte. Eine kollektive Identität begründet sich zum einen auf einem Bewußtsein der Gruppe von sich selbst, zum anderen als Urteil und Zuschreibung von außen, d. h. durch andere Gruppen; ethnische Gruppen sind zunächst keine „wirklichen" Gruppen, sondern eher soziale Kategorien. Wirkliche Gruppen, z. B. durch gemeinsame Institutionen und Beziehungssysteme verbunden, sind Teil der ethnischen Gruppe und die ethnische Gruppe bietet vielfache „Chancen" zum Aufnehmen von Beziehungen, zur ethnischen „Vergesellschaftung" und „Vergemeinschaftung", auch für die Mobilisierbarkeit gemeinsamen Handelns.[1180])

In der Bundesrepublik Deutschland werden, besonders bez. der aus der Türkei stammenden Zugewanderten, seit einigen Jahren die Entstehung und Festigung von ethnischen Minderheiten diskutiert. Allein aufgrund ihrer Größe, aber noch stärker wegen ihrer religiösen und kulturellen Traditionen, ist es bez. dieser Zugewandertengruppe wahrscheinlich, daß sie eine spezifische „ethnische" Infrastruktur entwickelt. So belegt beispielsweise die Nutzung von Massenmedien von Zugewanderten aus der Türkei, daß seit Anfang der 80er Jahre der Stellenwert muttersprachlicher Tageszeitungen und Fernsehkanäle gestiegen ist.[1181]) Als ein Grund dafür werden schlechte Deutschkenntnisse der Zugewanderten angeführt, aber auch, daß spezifische Themen und Informationen dort eher aufgegriffen werden. Für die zweite Generation scheint dieses so nicht mehr zu gelten, wie neuere Untersuchungen zeigen.[1182])

Inwieweit die Betonung ethnisch-kultureller Identität (auf seiten der Zugewanderten wie der Aufnahmegesellschaft) ein Integrationshindernis bildet, ist in der Wissenschaft nicht eindeutig geklärt. Einzelne empirische Ergebnisse bestätigen, daß z. B. islamisch-fundamentalistische Orientierungen unter türkischen Jugendlichen nachweisbar sind.[1183]) Dieses Ergebnis könnte, neben fehlender struktureller und sozialer Integration, auch aus spezifischen kulturellen Ambivalenzen im Eingliederungsprozeß resultieren: Identitätsbildung erfolgt dann nach einem Muster komplexitätsreduzierender, ethnisch-kultureller Entdifferenzierung. Es gibt auch Anzeichen, daß nicht ausreichende Integrationsangebote sowie das Gefühl von Diskriminierung die Abwendung von der bundesrepublikanischen Gesellschaft verstärken.

Die Feststellung von kulturell-ethnischer Differenz, die im Zusammenhang mit Migrations- und Integrationsprozessen zu beobachten ist, sollte weder „präventiv" ausgeklammert, noch „alarmistisch" überbewertet werden. Es besteht allerdings die Gefahr, daß über die Instrumentalisierung von Kultur die Durchsetzung politisch-ideologischer Ziele (ethno-kultureller Nationalismus, Fundamentalismus) angestrebt wird.[1184]) Der latenten Ethnisierung sozialer Konflikte muß durch Verstärkung von Kommunikation, Dialog und Zusammenarbeit zwischen Handelnden mit unterschiedlichen kulturellen Hintergründen begegnet werden.

7 Integrationskonzepte und -modelle

Das vorliegende Kapitel möchte einige außerhalb der deutschen Grenzen gängige Integrationskonzepte und -modelle vorstellen, ihre Möglichkeiten und Risiken analysieren und zuletzt ihre Übertragbarkeit auf den deutschen Migrationskontext – vor dem Hintergrund der europäischen Einigung – diskutieren. „Integration" ist ein komplexer, mehrdimensionaler Prozeß (strukturelle, soziale, kulturelle etc. Integration, vgl. Kapitel 1). Da, wie jüngst in einem Gutachten festgestellt wurde, es vor allem die kulturellen Aspekte der Integration sind, die in der Bundesrepublik Deutschland einer deutlichen „Leitlinie" bedürfen[1185]), werden diese auf den folgenden Seiten schwerpunktmäßig behandelt und konkrete Lösungswege aufgezeigt. Auch im Zentrum der öffentlichen Diskussion bez. der Integration von Migranten stehen sowohl in der Bundesrepublik Deutschland als auch in zahlreichen europäischen Nachbarländern kulturelle Aspekte: Fragen, wie die nach der „Identität" der Zugewanderten als auch des Aufnahmelandes, bewegen die Menschen ganz besonders[1186]), so daß hier ein besonders

[1178]) Vgl. Heckmann, F., Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie interethnischer Beziehungen, Stuttgart 1992, S. 56.

[1179]) Vgl. ebd., S. 37/38.

[1180]) Vgl. ebd., S. 55/57.

[1181]) Vgl. Zentrum für Türkeistudien (Hrsg.), Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1994, S. 451ff. sowie Sen, F./Goldberg, A., Türken in Deutschland, München 1994, S. 118ff.

[1182]) Vgl. das derzeit am europäischen forum für migrationsstudien, Bamberg, laufende EU-Forschungsprojekt „EFFNATIS", eine europaweite Untersuchung der zweiten Migrantengeneration.

[1183]) Vgl. Heitmeyer, W. et al., Verlockender Fundamentalismus. Türkische Jugendliche in Deutschland, Frankfurt 1997. Die Studie ist allerdings in der wissenschaftlichen Diskussion sehr umstritten.

[1184]) Vgl. dazu Bukow, W. D., Feindbild Minderheit. Ethnisierung und ihre Ziele, Opladen 1996.

[1185]) Gutachten „Einwanderungsgesellschaft Deutschland – Konfliktpotentiale und Chancen" von Heckmann, F./ Tomei, V. a. a. O.

[1186]) Sichtbarer Ausdruck dafür sind beispielsweise die öffentlichen Debatten um die Errichtung von Moscheen in Deutschland; die Frage, ob der Ruf des Muezzins vom Minarett ertönen darf oder nicht; Fragen nach der „Überfremdung" Deutschlands durch Zuwanderung und Diskussionen um sog. „ethnische Kolonien", in denen sich die Zuwanderung besonders sichtbar manifestiert (wie z. B. in Berlin-Kreuzberg, Duisburg-Marxloh oder Köln-Keuppstraße).

dringlicher politischer Handlungsbedarf besteht.[1187]) Vor allem auch dort, wo sich kulturelle und politische Integration (d. h. auf der Ebene der politischen Partizipation/Staatsbürgerschaft) überschneiden, sind viele Probleme noch ungelöst.

7.1 Inländische Konzepte und Modelle

In der Bundesrepublik Deutschland gilt die Einbürgerung als „Abschluß eines gelungenen Integrationsprozesses" [1188]). Damit werden implizit – neben erfolgter wirtschaftlicher und sozialer Integration – auch eine bereits abgeschlossene „kulturelle" und „identifikatorische" Integration von dem Einbürgerungsbewerber erwartet. In der Praxis wirft aber eben dieser Punkt Probleme auf, wie im folgenden ausgeführt werden wird. In anderen europäischen Ländern, wie z. B. Frankreich, wird die Einbürgerung im Gegensatz dazu als eine Art Hilfestellung seitens des aufnehmenden Staates zur Erleichterung der Integration von Zuwanderern aufgefaßt [1189]).

Die gegenwärtigen parteipolitischen Positionen im Hinblick auf die kulturelle Integration von Zuwanderern und ihren Stellenwert bei der Einbürgerung lassen sich wie folgt zusammenfassen [1190]):

CDU/CSU

„Die Integration der rechtmäßig und auf Dauer in Deutschland lebenden Ausländer (Eingliederung in das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Leben) ist ein entscheidendes ausländerpolitisches Ziel. Etwa 47 v. H. der Ausländer in Deutschland leben hier schon seit mehr als 10 Jahren und mehr als zwei Drittel der ausländischen Kinder und Jugendlichen sind hier geboren. Da die meisten von ihnen für lange Zeit, teilweise auf Dauer, in Deutschland bleiben werden, gibt es für sie zur Integration keine überzeugende Alternative.

Für die gleichberechtigte Teilnahme der in Deutschland lebenden Ausländer am gesellschaftlichen Leben sind ausreichende Sprachkenntnisse eine Grundvoraussetzung.

Ein gelungener Integrationsprozeß erfordert nicht die Aufgabe der eigenen kulturellen Identität. Vielmehr muß Ausländern ein Freiraum für die Bewahrung der eigenen kulturellen Identität gewährleistet bleiben.

Die Bewahrung der kulturellen Identität darf indes nicht zu einer selbstisolierenden Abwehrhaltung gegen deutsche Einflüsse führen. Die Integration setzt vielmehr die Respektierung der deutschen Kultur und der Grundwerte der Verfassung (Trennung von Staat und Kirche, gleichberechtigte Stellung der Frau, religiöse Toleranz), den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse und die Eingliederung in Schule und Beruf voraus.

Am Ende eines gelungenen Integrationsprozesses kann die Einbürgerung stehen. Erst die Einbürgerug macht den Ausländer zum Staatsbürger mit allen Rechten und Pflichten (z. B. Recht auf Zugang zum Beamtentum; Wahlrecht auf allen Ebenen). Mehrere Staatsangehörigkeiten können jedoch nur in Ausnahmefällen möglich sein, wovon die deutsche Verwaltungspraxis schon heute nicht selten Gebrauch macht."

SPD

„Integration ist kein einmaliger Akt, sondern ein stetiger Vorgang in der Gesellschaft, der – auf Basis von Gleichberechtigung und sozialer Gerechtigkeit, Offenheit und Bereitschaft zur Konfliktbewältigung – den Abbau gegenseitiger Vorurteile, aktives Handeln und entsprechende Leistungen der einheimischen und zugewanderten Bevölkerung voraussetzt; seitens der Zuwanderungswilligen sind eine demokratische Grundhaltung sowie Sprachkenntnisse notwendig. Ziel einer zukünftigen Integrationspolitik sollte die rechtliche Gleichbehandlung aller in der EU lebenden Menschen sein.

Integrationsförderung kann u. a. auch durch Wohnungsbaupolitik geleistet werden: Sozialer Wohnungsbau und Stadtentwicklung müssen einen Beitrag zum Miteinander der Kulturen leisten. Weiterhin sind vorrangig: Chancengleichheit in Bildung und Ausbildung, Beteiligung am Erwerbsleben, Sprach- und Qualifikationsförderung (kostenlose Integrationsfördermaßnahmen).

Die Einbürgerung sollte bei ausländischen Kindern mit der Geburt erfolgen, wenn ein Elternteil bereits in der Bundesrepublik geboren ist und über eine Aufenthaltserlaubnis verfügt; bei ausländischen Jugendlichen ist die Einbürgerung – unabhängig von der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit – durchzuführen, wenn sie länger als 5 Jahre mit ihren auf Dauer hier lebenden Eltern die familiäre Lebensgemeinschaft teilen; bei allen Ausländerinnen und Ausländern – unabhängig von der Aufgabe ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit-, wenn sie 8 Jahre rechtmäßig in Deutschland leben, eine Aufenthaltserlaubnis besitzen, ihren Unterhalt selbst finanzieren und nicht wegen einer Straftat verurteilt sind. Vermeidung von Mehrstaatigkeit im Rahmen der Ermessensbetätigung."

BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN

1. „Im Rahmen der Verfassung sind Niederlassungsberechtigte in allen wesentlichen Rechten, den

[1187]) So führt z. B. Winkler, B. aus: „Es ist dringender denn je, Orientierung zu geben, Möglichkeiten und Grenzen aufzuzeigen, gesellschaftliche Spielregeln für das Zusammenleben zu entwickeln und Interessen zu benennen.(...) Die Tabuisierung von Begriffen wie Einwanderungsland, Einwanderer und Einwanderungspolitik hat dazu geführt, daß es heute an den entsprechenden Konzeptionen und Steuerungsinstrumenten fehlt. (...) Es fehlt eine klare politische Aussage zum Zusammenleben von Einheimischen mit Zuwanderern, was zu einem politischen Vakuum geführt hat, das von den Rechtsextremen genutzt wird." Vgl. Winkler, B., Einwanderung: Kernfrage unserer Gesellschaft und Herausforderung an die Politik, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/94, 2. Dezember 1994, S. 3 und 6.

[1188]) Vgl. Arbeitsunterlage für die 16. Sitzung der AG IV am 2. Februar 1998.

[1189]) Gutachten „Einwanderungsgesellschaft Deutschland – Konfliktpotentiale und Chancen", a. a. O.

[1190]) Die Angaben zu den parteipolitischen Standpunkten entstammen der Arbeitsunterlage für die 16. Sitzung der AG IV am 2. Februar 1998.

Deutschen gleichgestellt. Dazu gehören die Rechte auf eigene Kultur, Religion etc.

2. Vermehrte Hinnahme doppelter Staatsbürgerschaft zum Abbau faktischer und psychologischer Barrieren."

FDP

1. „[Kulturelle Identität ist] im Rahmen der aktiven Zuwendung zu der bundesdeutschen Gesellschaft (Sprache) und ihrer Staats-, Rechts- und Wirtschaftsordnung gewährleistet.

2. Überwindung des alleinigen Abstammungsprinzips durch Mischung von Abstammungs- und Territorialprinzip."

PDS

1. „Integrationsbereitschaft ist von Deutschen wie Ausländern zu fordern. Angebliche kulturelle Unterschiede dürfen nicht auf bestimmte Ausländergruppen projiziert werden. Staatlicherseits muß alles unterlassen werden, was solche Konstruktionen argumentativ unterstützt (z. B. die Begründung des Ausländergesetzes von 1991). Kulturelle Identität darf nicht als Abgrenzungsmerkmal gegenüber anderen Identitäten definiert werden.

2. Anerkennung von Doppelstaatsangehörigkeiten."

Wie aber diese Prämissen in konkrete Politik umgesetzt werden sollen, ist noch weitgehend offen.

Friedrich Heckmann und Verónika Tomei kommen zu folgendem Schluß: „Trotz der häufigen Verwendung des Wortes ,Integration' in Deutschland kann man von einer entwickelten und konsistenten Konzeption zumindest in Hinsicht auf die ethnischen Aspekte des Integrationsprozesses nicht sprechen".[1191])

Die Bundesrepublik Deutschland steht also vor der Aufgabe, ein konkretes Integrationsmodell auszuarbeiten, um die bestehende „Leitbildunsicherheit" (Heckmann/Tomei) zu verbessern. Um ein – auch vor dem Hintergrund der europäischen Einigung – zukunftsfähiges Konzept entwickeln zu können, ist es naheliegend, vorab die Erfahrungen in europäischen Nachbarländern zu betrachten.

7.2 Internationale Erfahrungen und zukunftsweisende Konzepte

Ein zukunftsweisendes Integrationsmodell, das einen Weg zur Lösung der angesprochenen Probleme aufzeigen könnte, wird in Frankreich von der Soziologieprofessorin Dominique Schnapper und in der Bundesrepublik von dem Politologen Dieter Oberndörfer favorisiert und gemeinhin als „Republikanische Integration" bezeichnet. Ihr wichtigstes Merkmal ist eine grundlegende Unterteilung des Prozesses der Integration in eine öffentliche und eine private Sphäre.

[1191]) Gutachten „Einwanderungsgesellschaft Deutschland", a. a. O., S. 61.

In bezug auf die öffentliche Sphäre wird von den Einwanderern eindeutig eine Anpassungsleistung an die grundlegenden, politisch-rechtlichen Normen des Aufnahmelandes erwartet; hierunter fallen vor allem das Respektieren der öffentlichen Grundordnung sowie eine kulturelle Angleichung in dem Maße, in dem sie für das gleichberechtigte Zusammenleben von Einheimischen und Zugewanderten unabdingbar ist. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Beherrschung der Sprache des Aufnahmelandes zu. Auf der anderen Seite wird den Migrantinnen und Migranten genauso eindeutig in ihrer Privatsphäre die Bewahrung bestimmter ethnisch-kultureller Partikularitäten zugestanden, sofern diese nicht in Konflikt mit den für alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern verbindlichen, grundlegenden Normen des Aufnahmelandes geraten. Die Angehörigen der Aufnahmegesellschaft schulden den Einwanderern in diesem Modell Toleranz und Respekt für ihre im privaten Bereich eventuell unterschiedlichen Lebensweisen. Dominique Schnapper erinnert uns vor diesem Hintergrund daran, daß moderne Nationalstaaten auch ohne Zuwanderung de facto keine kulturell homogenen Gebilde sind: vielmehr sind sie von Hause aus durch schichtspezifisch, religiös und regional bedingte Unterschiede in sich selbst „kulturell" heterogen.[1192]) Innerhalb der Grenzen der verschiedenen Nationalstaaten haben also immer schon, und heute ganz besonders viele, verschiedene Lebensweisen existiert und nicht etwa nur eine, die für alle verbindlich wäre. Ein Grundgedanke, der auch von Thomas Meyer vertreten wird: er betont, daß es innerhalb der einzelnen Nationalstaaten verschiedene sozio-kulturelle Milieus und unterschiedliche „Zivilisationsstile" gibt.[1193]) „Sie unterscheiden sich weitgehend in ihrer Auffassung von Individualität und Gemeinschaft, Gleichheit und Ungleichheit, sozialer Regelung und Liberalität, Familie, Umwelt und Beruf."[1194]) Resümierend kommt Stuart Hall zu dem Schluß: „Westeuropa hat keine Nation, die nur aus einem Volk, einer Kultur oder Ethnizität besteht. Alle modernen Nationen sind kulturell hybrid."[1195]) Antonio Perotti betont zudem den ständigen Wandel, den „relationalen und dynamischen Charakter des sozialen Lebens und damit der Kultur", dem letztere unterworfen ist.[1196]) Wolfgang Welsch spricht vor diesem Hintergrund nicht länger von „Kultur", sondern von „Transkulturalität", um zu betonen, daß kulturelle Einheitlichkeit und Abgeschlossenheit dem empirischen Gehalt moderner Gesellschaften nicht entsprechen, sondern daß unser modernes Leben vielmehr von einer Vielfalt möglicher Identitäten gekennzeichnet ist.[1197])

[1192]) Schnapper, D., La communauté des citoyens, Gallimard, Paris, 1994, S. 99.

[1193]) Meyer, T., Identitäts-Wahn. Die Politisierung des kulturellen Unterschieds, Berlin 1997, S. 43 und 96ff.

[1194]) Ebd., S. 98.

[1195]) Hall, S., Rassismus, westliche Dominanz und Globalisierung, in: Rassismus und kulturelle Identität, Argument-Sonderband, Argument-Verlag, Hamburg 1994, S. 207. Schnapper, D., La communauté des citoyens, Gallimard, Paris, 1994, S. 99.

[1196]) Perotti, A., La pluriculturalité des sociétés européennes, Migrations-Société, Vol. 5, n° 30, Nov.-déc. 1993, S. 53–70.

[1197]) Welsch, W., Transkulturalität, in: Universitas, 52, 1/1996, S. 16–24.

Diese Sachverhalte sollten auch in den Debatten um Migration und Integration von Zuwanderern prinzipiell mehr Beachtung finden: die Forderung nach Achtung von Unterschieden im privaten Leben stellt sich nämlich nicht nur vor dem Hintergrund von Zuwanderung, sondern sie ist grundlegende Basis für das Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher sozialer, religiöser und regionaler Herkunft (Arme versus Reiche, Katholiken versus Protestanten versus Atheisten,[1198]) Ältere versus Junge usw.) in einem jeden Staat überhaupt. Eine erfolgreiche Politik der Integration von Zuwanderern muß in Anbetracht dessen auch stets eine Politik des Dialogs und der Ermutigung zur Toleranz sein, die neben auf die Einwanderer abgestimmten Integrationsmaßnahmen auch die einheimische Bevölkerung beständig daran erinnert, daß der Erfolg der Integration der Zugewanderten zu einem Teil auch von ihr abhängt. Diese Forderungen an Zugewanderte und Einheimische ergeben sich aus verfassungsrechtlichen Grundsätzen, wie der Politologe Dieter Oberndörfer erläutert: „In der Republik wird die in allen Gesellschaften enthaltene kulturelle Vielfalt und Dynamik ausdrücklich verfassungsrechtlich geschützt. Zur Freiheit der Kultur gehört die Freiheit der Weltanschauungen, des religiösen Glaubens und der religiösen Praxis, der künstlerischen Gestaltung und der individuellen Wahl bei der Aneignung kultureller Werte im weitesten Sinne. Kulturelle Freiheit bedeutet ferner, daß religiöse Überzeugungen und Werte von Minderheiten nicht nur geduldet, sondern von ihnen auch aktiv vertreten werden dürfen." [1199])

Ein solches Integrationsmodell ist bereits langjährige Praxis in den Niederlanden, wo Zugewanderte „die gleichen Rechte und Möglichkeiten zur Ausübung ihrer kulturellen und religiösen Identität haben wie andere Gruppen in der niederländischen Gesellschaft", sofern diese nicht den „Grundprinzipien" der niederländischen Gesellschaft widersprechen. In den Niederlanden folgte daraus als Maßnahme konkreter Politik die „Stärkung der (ethnischen) Organisierung der Einwanderer": „Oberste Priorität erhielten dabei Aktivitäten auf lokaler Ebene, die vom Ministerium für Wirtschaft, Gesundheit und Kultur über die Gemeindebehörden unterstützt werden".[1200]) Diese Maßnahmen wurden durch die gesetzliche Verankerung des Prinzips der Nicht-Diskriminierung und das kommunale Wahlrecht für Zugewanderte mit mindestens dreijährigem, legalem Aufenthalt ergänzt.[1201]) „Diese deutlich sichtbare Existenz neuer Kulturen und Religionen hat zu Spannungen im öffentlichen Leben geführt", aber es werden „in den meisten konkreten Fällen Kompromisse gefunden", die das friedliche Zusammenleben von Einwanderern und Einheimischen ermöglichen".[1202])

Vor dem Hintergrund von Migration in Europa ist es hier die Frage nach den potentiellen Gefahren einerseits, den Gewinnmöglichkeiten andererseits, die in einer kulturell pluralistisch ausgerichteten Gesellschaft, deren Zusammenhalt auf einem gemeinsamen politischen Grundkonsens beruht,[1203]) aufgeworfen wird:

1. Einerseits können sich für eine Gesellschaft aus der Präsenz von Migrantinnen und Migranten und ihrer Eingliederung in dieselbe unter Bewahrung bestimmter, mit dem politischen Grundkonsens kompatibler, kultureller Eigenarten vielfältige Chancen ergeben. Vor allem vor dem Hintergrund der fortschreitenden Globalisierung, der wachsenden Bedeutung transnationaler Beziehungsnetze in Wirtschaft und Wissenschaft bietet sich deshalb durch die Präsenz von gut integrierten Zugewanderten, die über migrationsspezifische Zusatzkompetenzen verfügen (wie z. B. die intime Kenntnis der Sprache und Mentalität und ihrer Herkunftsländer) die Möglichkeit, diese zugunsten der Bundesrepublik Deutschland gewinnbringend einzusetzen – eine Praxis, die in den traditionellen Einwanderungsländern, wie vor allem in den USA, schon seit langem gang und gäbe ist und zu deren Prosperität nachhaltig beigetragen hat.[1204]) Allerdings handelt es sich hier eher um eine Beschreibung des Anspruchs, nicht so sehr der Realität. In westlichen Ländern sind es insbesondere die Auslandschinesen, die gern als zukunftsweisendes Modell angeführt werden: einerseits sind sie weitgehend strukturell integriert (sie beherrschen die Sprache des Aufnahmelandes, gute Schulbildung etc.), andererseits haben sie gleichzeitig bestimmte kulturelle Merkmale (traditionelle Familienbande und -solidarität, die chinesische Spra-

[1198]) So ist z. B. nach der Wiedervereinigung in der Bundesrepublik Deutschland die Stellung der Religion wieder zum Gegenstand intensiver, öffentlicher Auseinandersetzungen geworden, wie die Debatten um den „LER"-Unterricht an ostdeutschen Schulen zeigen. Auch die Diskussionen um das sog. „Kruzifix-Urteil" in Bayern legen nahe, daß die deutsche Gesellschaft auf religiös-weltanschaulicher Ebene in sich keinesfalls homogen ist.

[1199]) Oberndörfer, D., Schutz der kulturellen Freiheit – die multikulturelle Republik, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, (Hrsg.), Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik, Gesprächskreis Arbeit und Soziales. Nr. 32, Bonn, 1994, S. 80–81. Einen konkreten Vorschlag zur Ausarbeitung eines politischen Grundkonsenses im Hinblick auf die deutschen Verhältnisse hat Günter Apel vorgelegt (Apel, G., Gedanken zu einem zuwanderungspolitischen Konzept, ZAR, 3/1992, S. 99–107). Er beinhaltet als verbindliche Mindestforderung für Einheimische und Zuwanderer die Achtung vor der Menschenwürde; die Freiheit der Persönlichkeit, die Gleichheit aller vor dem Gesetz, die Glaubens-, Gewissens- und Religionsfreiheit, die Meinungsfreiheit, den Schutz der Familie, der Kinder und das Elternrecht; die staatliche Verantwortung für das Schulwesen und die demokratischen Grundlagen der staatlichen Ordnung.

[1200]) Penninx, R., Einwanderungs- und Minoritätenpolitik der Niederlande, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, (Hrsg.), Partizipation ethnischer Minderheiten – Ein Vergleich zwischen Grossbritannien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland, Gesprächskreis Arbeit und Soziales. Nr. 22, Bonn, 1993, S. 93.

[1201]) Ebd., S. 92 und 98.

[1202]) Ebd., S. 102–103.

[1203]) Also auf einer Art Verfassungspatriotismus: „Im freiheitlichen Verfassungsstaat ist deshalb nicht die kulturelle Homogenität, sondern der Wille zur gemeinsamen demokratischen Ordnung das zentrale Moment politischer Integration." Sutor, B., Nationalbewußtsein und universale politische Ethik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 10/95) vom 3. März 1995, S. 6.

[1204]) „Die möglichst vielfältige Einwanderung sichert nach einer verbreiteten Meinung der Amerikaner die Zukunft der Vereinigten Staaten", „Qualität gefragt", Focus, 19/1993, S. 44.

che etc.) bewahrt.[1205]) Bei Thomas Meyer werden sie infolgedessen als ein Beispiel für „Weltstämme" bezeichnet, die durch ein Zusammenspiel von „kosmopolitischer Offenheit und ethnisch kultureller Geschlossenheit" charakterisiert seien.[1206]) Er fährt fort: „Es zeigt sich mit der Zeit, daß diejenigen Gesellschaften in der Weltwirtschaft Erfolg haben werden, die bereit sind, die Weltstämme willkommen zu heißen, und diejenigen zurückfallen, die sich ihnen verschließen."[1207])

Es wird also deutlich, daß bei einer entsprechenden Gestaltung von Migration und Integration sich – dank der Zuwanderung – auch für Deutschland in mittelfristiger Perspektive die Chance bietet, durch interkulturelle und transnationale Kontakte, die durch die Präsenz von Zuwanderern gefördert werden können, neue Märkte zu erschließen und Zugang zu sozialen und technologischen Innovationen, die für das Überleben im dritten Jahrtausend von entscheidender Bedeutung sein werden, zu gewinnen. Migrantinnen und Migranten können hier eine wertvolle „Brückenfunktion" zwischen Deutschland und ihren Herkunftsländern übernehmen – eine potentielle Ressource, die in der Bundesrepublik Deutschland bislang noch viel zu wenig erkannt ist und daher ungenutzt bleibt.[1208])

2. Andererseits können sich im Rahmen einer „Republikanischen Integration", bei der Zugewanderten in ihrem Privatleben ausdrücklich eine gewisse kulturelle Eigenständigkeit zugestanden wird und nicht eine völlige, bis in das Privatleben hineinreichende Anpassung („Assimilation") an das Aufnahmeland abverlangt wird,[1209]) auch Konflikte entstehen: Probleme ergeben sich dabei vor allem bei der genauen Definition der Trennlinie zwischen „privatem" und „öffentlichem" Leben. Wie die „Kopftuchaffäre" in Frankreich gezeigt hat, kann sie schnell zum Gegenstand erbitterter politischer Auseinandersetzung werden, die Zugewanderte und Mehrheitsgesellschaft gleichermaßen in Mitleidenschaft zieht.[1210]) Elementar ist hier die beiderseitige Kompromißbereitschaft, die das Ausarbeiten eines Konsens, der Zugeständnisse an beide Seiten – Einheimische wie Zugewanderte – beinhaltet, möglich macht.

Dieses Modell kann also nur funktionieren, wenn einerseits die Zugewanderten in Deutschland nicht von der Mehrheitsgesellschaft ausgegrenzt werden und wenn andererseits die Migrantinnen und Migranten bereit sind, bestimmte Konzessionen an das Aufnahmeland zu machen, sprich: Anpassungsleistungen an einen politisch formulierten Grundkonsens zu erbringen (Respekt der freiheitlich demokratischen Grundordnung und der Menschenrechte, Trennung von Staat und Kirche, Gleichstellung von Mann und Frau in der Gesellschaft usw.).

Aufgabe der Politik muß also sein, Tendenzen, die dem gemeinsamen politischen Grundkonsensus zwischen Zugewanderten und aufnehmender Gesellschaft zuwiderlaufen, Einhalt zu gebieten. In erster Linie sind hier zu benennen rassistische und xenophobe Handlungen seitens Angehöriger der Aufnahmegesellschaft und segregative, fundamentalistische, undemokratische Handlungsweisen seitens Zugewanderter.

7.3 Anforderungen an Zugewanderte und Aufnahmegesellschaft

Die beiderseitigen Anforderungen, die bei dem Modell der „Republikanischen Integration" an Zugewanderte und die sie aufnehmende Gesellschaft gestellt werden, lassen sich am anschaulichsten am Beispiel der sog. „ethnischen Kolonien" verdeutlichen. Als solche bezeichnet man in der Migrationsforschung „ethnische Beziehungsstrukturen und Organisationen unterschiedlicher institutioneller Vollständigkeit."[1211])

1. Xenophobie

Vielfach stoßen sog. „ethnische Kolonien", in denen ein Teil der Spezifizitäten der Einwanderer sichtbar wird, auf die harsche Ablehnung durch die Mehrheitsgesellschaft. So ist die jüngste deutsche Geschichte von xenophoben Gewalttaten überschattet, bei denen „sichtbare" Migrantinnen und Migranten

---

[1205]) Einen Überblick über die Situation chinesischer Migranten bietet die Ausgabe „The Chinese Diaspora in Western Countries" der Zeitschrift „Revue Européenne des Migrations Internationales", Volume 8, N° 3, 1992 und darin insbesondere der Artikel von Kwok Bun Chan über „Ethnic Resources, Opportunity Structure and Coping Strategies: Chinese Business in Canada", ebd., S. 117–135.

[1206]) Vgl. Meyer, T., Identitäts-Wahn , S. 76.

[1207]) Ebd., S. 79.

[1208]) „( ) die niedergelassene Einwanderungsbevölkerung [baut] transnationale Netze auf, vor allem privilegierte Wege des Verkehrs und des Handels mit dem Herkunftsraum." Vgl. Angenendt, S./Fischer, A./Morokvasic, M. Die Ost-West-Wanderungen als Thema der politischen Debatten in Frankreich und Deutschland, in: Morokvasic, M./Rudolph, H. (Hrsg.), Wanderungsraum Europa: Menschen und Grenzen in Bewegung, Berlin 1994, S. 81.

[1209]) Friedrich Heckmann betont anhand historischer Beispiele (Dänische Minderheit und „Ruhrpolen" zu Beginn des Jahrhunderts), daß ein übermäßiger Assimilationsdruck ohnehin wenig Aussicht auf Erfolg hat, sondern vielmehr eine verstärkte „ethnische" Abwehrhaltung provoziert. Heckmann, F., Akkulturation und ethnische Identität, Zeitschrift für Kulturaustausch, 1995/1, S. 51.

[1210]) Perotti, A., Toulat, P., (dossier présenté par), Immigration et médias. Le „foulard" surmédiatisé?, Migrations-Société, Vol. 2, n° 12, Nov.-déc. 1990, S. 9–45. Interessant an dieser Stelle ist, daß sich Diskussionen um das Tragen des islamischen Schleiers in staatlichen Schulen nicht allein auf europäische Einwanderungsländer beschränken, sondern in einer recht ähnlichen Weise auch in manchen islamischen Ländern stattfinden: so war z. B. auch in Ägypten Gegenstand der Debatte, ob Mädchen eine bestimmte islamische Kopf- und Gesichtsbedeckung (den niqâb) in der Schule tragen dürfen oder nicht (vgl. Bälz, K., Islamisches Recht, staatliche Rechtsetzung und verfassungsgerichtliche Kontrolle, ZaöRV, 57/1, S. 229–240). Die Frage nach der Rolle der Religion im Hinblick auf die Trennlinie zwischen öffentlicher und privater Sphäre ist also nicht migrationsspezifisch, sondern eine allgemeine und grundlegende in einer jeden Republik.

[1211]) Gutachten „Einwanderungsgesellschaft Deutschland", a. a. O., S. 56.

oder ihre Einrichtungen (Wohnungen, Geschäfte, Asylbewerberheime etc.) tätlich angegriffen worden und zu Schaden gekommen sind. Derartige Ereignisse werden – zu Recht – von die Medien herausgestellt.

2. „Binnenintegration": „Stille Integration" auf lokaler Ebene

Anders „stille" Prozesse von Integration auf lokaler Ebene, die sich bislang weitgehend verborgen von der Aufmerksamkeit der Medien und der Beachtung durch die Mehrheitsgesellschaft abspielen. Forschungsergebnisse aus Frankreich zeigen, daß sich – weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit – auf der nachbarschaftlichen Ebene nach und nach Beziehungen und Kontakte herausbilden können, die in einer längerfristigen Perspektive die schrittweise Eingliederung der in „ethnischen Kolonien" lebenden Migrantinnen und Migranten in die Aufnahmegesellschaft ermöglichen.[1212]) „Ethnische Kolonien" sind also nicht zwangsläufig Orte der Abschottung der Migrantinnen und Migranten von der Mehrheitsgesellschaft: unter günstigen Umständen stellen sie ganz im Gegenteil eine Umgebung dar, die es ihnen unter Umgehung von sog. „Kulturschock-Phänomenen" ermöglicht, sich nach und nach in die neue Umgebung einzugliedern. Dieser Mechanismus des schonenden Übergangs ist in der Migrationssoziologie mit dem Begriff „Binnenintegration" bezeichnet worden.[1213])

„Binnenintegration" und Xenophobie schließen sich aber gegenseitig aus: fühlen sich Zugewanderte von der Aufnahmegesellschaft ausgegrenzt, unerwünscht und diskriminiert, können „ethnische Kolonien" zu Orten des Rückzuges, der Flucht in eine partikulare Identität werden, die sich von der Mehrheitsgesellschaft bewußt und nachhaltig absetzt und so zu einer langfristigen Segregation zwischen „Alteingessenen" und Zugewanderten führen kann. Dies kann nicht im gemeinsamen Interesse sein.

Welche Maßgaben ergeben sich aus diesen Beobachtungen für das konkrete politische Handeln? Nach Ansicht von Expertinnen und Experten, die an der Öffentlichen Anhörung der Enquete-Kommission zu „Kommunalen Integrationskonzepten" am 11. November 1996 in Bonn teilgenommen haben, sollten folgende Aspekte auf kommunaler Ebene besondere Berücksichtigung finden: betont wird die Notwendigkeit von Mitbestimmungsrechten von Migrantengruppen auf kommunaler Ebene: „Dem Ausbau von Beteiligungsrechten wird hohe Priorität eingeräumt."[1214]) Eine tragende Rolle kommt auch der Anstellung von „Personen mit interkultureller Kompetenz" in der Verwaltung und bei der Polizei zu,[1215]) die Verständigungsschwierigkeiten und Informationsdefizite reduzieren helfen können. Bezüglich eventueller Streitfragen zwischen Einheimischen und Zugewanderten (z. B. wenn es um die Errichtung einer Moschee im Stadtviertel geht), wird empfohlen, „diesen Anliegen mit kritischer Offenheit zu begegnen und den Dialog" mit beiden Seiten zu suchen.[1216]). Besondere Maßnahmen sollten zur Förderung der Integration von Frauen und Mädchen, Kindern und Jugendlichen sowie älteren Menschen in die Wege geleitet werden.[1217]) Auch der Förderung von Migrantenvereinen nach niederländischem Vorbild[1218]) – im Zusammenhang ihrer Vernetzung mit den städtischen Institutionen – würde nach Verlautbarung der Expertinnen/Experten auf kommunaler Ebene eine integrationsförderliche Wirkung entfalten.[1219]) Eine zu weitreichende Entwicklung „ethnischer Wohnviertel", die zu einer Ghettoisierung führt, wird eher negativ beurteilt;[1220]) Quotierungen, um dem vorbeugend entgegenzuwirken, stoßen auf Zuspruch.[1221]) Gleichzeitig wird wiederholt auf die Notwendigkeit der Akzeptanz der kulturellen Einflüsse der Zuwanderer hingewiesen[1222]) und der Aufgabe, Diskriminierungen der Zugewanderten in der Nachbarschaft (z. B. bei der Wohnungs- und Arbeitsplatzvergabe, in Gaststätten etc.), entgegenzuwirken.[1223])

Ganz besonders betonen die Expertinnen und Experten die Vernetzung von Kommunal-, Landes- und Bundespolitik und ihre Folgen für die Eingliederung von Migrantinnen und Migranten auf lokaler Ebene: sie machen einhellig darauf aufmerksam, daß Ver-

---

[1212]) Siehe z. B.: Jedynak, P., Les habitants du foyer Bisson aiment leur quartier, Hommes & Migrations, N° 1168, septembre 1993, S. 28.

[1213]) Elwert, G., Gesellschaftliche Integration durch Binnenintegration?, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 34, 1982, S. 717–731. Auch in anderen europäischen Ländern ist die unter bestimmten Umständen positive Auswirkung der Binnenintegration von Migrantinnen und Migranten im Hinblick auf ihre Integration in die Aufnahmegesellschaft bestätigt worden: „Die kommunitäre Solidarität verhindert die Enkulturation und, auf lange Sicht, fördert sie die Integration ihrer Mitglieder in die Aufnahmegesellschaft." Schnapper, D.; La France de l'intégration, Paris 1991, S. 185.

[1214]) Stellungnahme von Rosi Wolf Almanasreh (Leiterin des Amtes für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt), in: Deutscher Bundestag, Enquête-Kommission „Demographischer Wandel", Kommissionsdrucksache 13/23f, S. 4.

[1215]) Ebd., S. 6. Ebenso die Auffassung von Dr. Yasar Bilgin (Rat der Türkischen Staatsbürger in Deutschland, RTS), in: Deutscher Bundestag, Enquête-Kommission „Demographischer Wandel", Kommissionsdrucksache 13/23a, S. 3. Ebenso Stellungnahme von Barbara John (Ausländerbeauftragte des Senats von Berlin), in: Deutscher Bundestag, Enquête-Kommission „Demographischer Wandel", Kommissionsdrucksache 13/23 d, S. 3.

[1216]) Stellungnahme von Rosi Wolf Almanasreh, S. 7.

[1217]) Stellungnahme von Dr. Chong-Sook Kang (AusländerInnenbeauftragte der Landeshauptstadt München), in: Deutscher Bundestag, Enquête-Kommission „Demographischer Wandel", Kommissionsdrucksache 13/23a, S. 9–12.

[1218]) Stellungnahme von Dr. Viktoria Waltz (Universität Dortmund, FB Raumplanung), in: Deutscher Bundestag, Enquête-Kommission „Demographischer Wandel", Kommissionsdrucksache 13/23e , S. 9.

[1219]) Stellungnahme von Rosi Wolf-Almanasreh, S. 7.

[1220]) Stellungnahme von Rahim Öztürker (Vorsitzender des Ausländerbeirates der Stadt Bonn), in: Deutscher Bundestag, Enquête-Kommission „Demographischer Wandel", Kommissionsdrucksache 13/23a, S. 21.

[1221]) Stellungnahme von Dr. Yasar Bilgin, S. 3. Ebenso Almanasreh, S. 10; Barbara John, S. 2.

[1222]) Stellungnahme Dr. Viktoria Waltz, S. 4. Ebenso Stellungnahmen Dr. Chong-Sook Kang, S. 7 und S. 14; und Dr. Yasar Bilgin, S. 14.

[1223]) Stellungnahmen von Dr. Chong-Sook Kang, S. 8 und S. 18; Dr. Yasar Bilgin, S. 8; Rosi Wolf Almanasreh, S. 9 und Dr. Viktoria Waltz, S. 6.

säumnisse auf Bundesebene nicht in dem Kommunen „ausgebügelt" werden können.[1224]) Hierzu wurden vor allem genannt: die fehlende Anerkennung und Steuerung der Zuwanderung,[1225]) bestimmte ausländerrechtliche Vorschriften, die für Probleme sorgen[1226]) sowie bestimmte Modalitäten bez. der Einbürgerung von Migrantinnen und Migranten.[1227]) Gleiches gilt für Versäumnisse auf der Ebene der Europäischen Union.[1228])

7.4 Ausblick: Deutschland in Europa und der Weltgemeinschaft

Der Wandel des deutschen Selbstverständnisses weg von „ethnisch-völkischen" hin zu „republikanischen" Prämissen[1229]) ist aber nicht allein aufgrund der statt gefundenen und zukünftig voraussichtlich auch weiterhin erfolgenden Zuwanderungen und der daher veränderten Zusammensetzung der Bevölkerung nach Herkunft, Kultur etc. geboten, sondern auch vor dem Hintergrund der europäischen Einigung und der Stellung Deutschlands in der Weltgemeinschaft. Der Grundstein dazu ist durch die Reform des Ausländerrechts im Jahr 1990 bereits gelegt worden, da seitdem erstmals ein Anspruch auf Einbürgerung besteht und ihr nicht länger nur „Ausnahmecharakter" zukommt. Damit wurde das bislang dominierende Ius-sanguinis-Prinzip, demzufolge nur Deutscher ist, wer von Deutschen abstammt, erstmals deutlich aufgelockert. Um diese Reform nun konsequent weiterzuführen, bedarf es, wie Friedrich Heckmann und Verónika Tomei zu Recht betonen, zusätzlich in der deutschen Öffentlichkeit des „Bildes eines Deutscher oder einer Deutschen, die nicht deutscher Herkunft sein müssen."[1230])

Dies zu erreichen sei eine vorrangige Aufgabe der Politik und der deutschen Mehrheitsgesellschaft. Denn vielfach stoßen auch Migrantinnen und Migranten, die durch Einbürgerung Deutsche geworden sind, noch auf eine breite Ablehnung durch die einheimische Bevölkerungsmehrheit, die es ihnen maßgeblich erschwert, ein Gefühl der Zugehörigkeit zur Bundesrepublik Deutschland zu entwickeln.[1231]) Dieser Umstand ist auf den Fortbestand eines „völkischen Nationalismus" (D. Oberndörfer) oder einer „besonders starken ethnischen Verankerung der politischen Kultur" (H. Rittstieg) in der Bundesrepublik Deutschland zurückzuführen, der noch in vielen Köpfen – zumeist unbewußt – verankert ist und demzufolge „nur Angehörige des Staatsvolkes wirklich vollberechtigte Staatsbürger sein können."[1232]) Die zwingende Notwendigkeit eines umfassenden Lernprozesses für die Deutschen zeichnet sich ab:

„Die notwendige Aufgabe politischer und sozialer Integration der Zuwanderer kann nur durch den Verzicht auf das überlieferte ethnisch-völkische Staatsverständnis und die Rückbesinnung auf die in den Grundwerten des Grundgesetzes angelegte Idee der offenen Republik bewältigt werden. Eine klare Antwort auf alle Forderungen nach kulturelle Integration gibt das Grundgesetz. Die Republik erkennt prinzipiell alle Menschen ohne Anschauung ihrer Herkunft und Kultur als potentielle Staatsbürger an."[1233])

„Erfolgreiche Integration der Migranten ist zudem von eminenter Wichtigkeit für die Integration Deutschlands in Europa und für seine Stellung und sein Ansehen in der internationalen Gemeinschaft."[1234]) Tatsächlich ist kaum vorstellbar, wie sich Deutschland in der Zukunft Europas als (ethnisch-völkisch) homogenes Land behaupten möchte. Ein solches Selbstverständnis ist nicht zeitgemäß und den Anforderungen einer sich globalisierenden Welt in längerfristiger Perspektive nicht gewachsen: vor dem Hintergrund der europäischen Einigung stellt das Modell der „Republikanischen Integration", die nicht auf ethnisch-völkischen Prämissen, sondern auf

---

1224) „Vieles in der kommunalen Integrationspolitik der AusländerInnen und ethnischen Minderheiten hängt von der Politik der Länder- und Bundesregierungen ab." Stellungnahme von Dr. Chong-Sook Kang, S. 17. Ähnlich lautend Stellungnahme von Barbara John, S. 3.

1225) Stellungnahme von Dr. Yasar Bilgin, S.18. Ähnlich lautend Stellungnahme von Dr. Chong-Sook Kang, S. 17.

1226) Hingewiesen wird an dieser Stelle vor allem auf den z. T. recht unterschiedlichen Rechtsstatus von verschiedenen Gruppen von Migrantinnen und Migranten (angeworbene ausländische Arbeitnehmer, Asylbewerber, Aussiedler etc.), die daher unterschiedliche Partizipationschancen am gesellschaftlichen Leben haben (v.a. auf politischer und wirtschaftlicher Ebene); damit stellen sich recht verschiedene Anforderungen an die Integrationsbemühungen. Vgl. Stellungnahme von Rahim Öztürker, S. 22.

1227) So plädieren z. B. viele der Kommunalexpertinnen und -experten für die Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft (vgl. Stellungnahmen von Rahim Öztürker, S. 24; Dr. Chong-Sook Kang, S. 17 und Rosi Wolf Almanasreh, S. 3). Auch die „automatische Einbürgerung der nachwachsenden (sog. „Dritten") Ausländergeneration bei Geburt in der Bundesrepublik Deutschland" wird gefordert (Stellungnahme von Dr. Chong-Sook Kang, S. 17); z. B. durch die „Ergänzung des Staatsangehörigkeitsrechts um das ius soli, um der heranwachsenden ‚Dritten Generation der Zugewanderten' volle Zugehörigkeit zu signalisieren" (Stellungnahme von Barbara John, S. 3)

1228) Stellungnahme von Rosi Wolf Almanasreh, S. 4. Sie plädiert für eine „gegenseitige Abstimmung innerhalb der EU und eine klare Migrationspolitik" (ebd.).

1229) Diese Unterscheidung ist Rogers Brubakers vergleichender Studie entlehnt: Brubaker, R., Staats-Bürger-Deutschland und Frankreich im historischen Vergleich, Junius, Hamburg, 1994, S. 24.

1230) Ebd., S. 80.

1231) Pierre Birnbaum erläutert vor diesem Hintergrund, daß: „As bearers of another culture, immigrants are believed to be incapable of integrating into German culture which is transmitted more or less biologically.", (Birnbaum, P., Nationalism: a comparison between France and Germany, ISSJ, 133/1992, S. 382). In der empirischen Praxis deutlich wurde dieses Phänomen in einer international-vergleichenden der Befragung von eingebürgerten Migrantinnen und Migranten aus dem sub-saharischen Afrika: während sie sich in Frankreich gern und häufig als „Franzosen" bezeichneten, waren vergleichbare Aussagen von in der Bundesrepublik Deutschland eingebürgerten Migrantinnen und Migranten kaum anzutreffen gewesen. Letztere wiesen vielmehr auf die verbreitete Ablehnung durch die Mehrheitsgesellschaft hin: für manche Migranten war diese Ablehnung ein wesentlicher Grund dafür, von einer Einbürgerung sogar in den Fällen abzusehen, in denen ein Rechtsanspruch auf sie besteht. Vgl. Nebel, M., Migration und Entwicklung. Die Integration von Akademikern und Akademikerinnen sub-saharischer Herkunft in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich – eine vergleichende Studie (unveröffentlichte Dissertation).

1232) Oberndörfer, D., Vom Nationalstaat zur offenen Republik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B9/92) vom 21. Februar 1992, S. 23.

1233) Ebd., S. 25–26, 27 und S. 22.

1234) Ebd., S. 81.

einem politischen Grundkonsens beruht, ein zukunftsweisendes Modell dar, das den Anforderungen der bevorstehenden Zeit Rechnung trägt: „Nach Artikel F 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) respektiert die Union die ‚nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten'; dieser Grundsatz in Verbindung mit dem Prinzip der kulturellen Verschiedenheit [stellt] gleichzeitig eine Garantie für eine ‚multikulturelle Gesellschaft' in Europa [auf]".[1235]) Konkret bedeutet dies, daß das Recht, die eigene Kultur(en) im Prozeß der europäischen Einigung geschützt und respektiert zu wissen, nur mit einer gleichzeitigen Toleranz kultureller Eigenständigkeiten anderer Kulturen einhergehen kann; dieses ist bei zugewanderten vor allem auch im Hinblick auf die sog. „Drittstaatler", d. h. Migrantinnen und Migranten aus Nicht-EU-Ländern, von Bedeutung. In Frankreich und Großbritannien leben bereits eine große Zahl Migrantinnen und Migranten aus den ehemaligen Kolonialländern (Indien, Pakistan, Algerien, Senegal, um nur einige zu nennen), die durch den Erwerb der französischen und britischen Staatsbürgerschaft gleichzeitig auch zu Bürgern der EU geworden sind. Damit sind aber auch Teile ihrer afrikanischen und asiatischen Herkunftskulturen zu einem festen Bestandteil des europäischen Kulturspektrums geworden. An diesem Beispiel wird deutlich, daß sich „mit der fortschreitenden Integration der Gemeinschaft die Folgen einer Zuwanderung nicht mehr auf ein Land begrenzen" lassen.[1236]) Infolgedessen betont das „Europäische Parlament die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Einwanderungspolitik auf europäischer Ebene".[1237]) Hier gilt es schon heute, in Deutschland die Weichen für ein vereinigtes Europa zu stellen und die zukünftige Integration von Migrantinnen und Migranten – als zukünftige europäische Staatsbürger – in einer Weise zu gestalten, die keine allzu großen Widersprüche zu den vorherrschenden Integrationsmodellen in den europäischen Nachbarländern aufkommen läßt.

8 Anforderungen an eine Migrations- und Integrationspolitik

8.1 Grundpositionen und Bewertung der zentralen empirischen Tatsachenfeststellungen

1. Die Bundesrepublik Deutschland verzeichnete seit ihrem Bestehen – auch im internationalen und europäischen Vergleich – starke Wanderungsbewegungen. Als Resultat ergab sich eine hohe Zuwanderung. Diese ist sowohl bei Betrachtung des Außenwanderungssaldos festzustellen wie auch dann, wenn man den Anteil der in Deutschland lebenden Bevölkerung betrachtet, die im Ausland geboren ist. Dieser beträgt gegenwärtig etwa 9,5 v. H. der Gesamtbevölkerung.[1238])

2. In Anbetracht der hohen Zuwanderung wurden die damit zusammenhängenden Integrationserfordernisse bislang volkswirtschaftlich und gesellschaftlich weitgehend gut bewältigt. Eine politisch-rechtliche Integration steht für eine große Zahl der Zugewanderten allerdings noch aus.

3. Auch die Zuwanderung von Asylbewerbern und Flüchtlingen ist im großen und ganzen gut bewältigt worden. Bei anderen rechtlichen Rahmenbedingungen (Arbeitserlaubnis) war bis Anfang der 80er Jahre die Sozialhilfeabhängigkeit von Asylbewerbern geringer. Aber auch die höheren Zuzugszahlen von Flüchtlingen und Asylbewerbern ab 1988 haben zu einem Anstieg der Sozialhilfeabhängigkeit geführt. Asylbewerber und Flüchtlinge haben ein polarisiertes Qualifikationsprofil: unter ihnen gibt es viele wenig Qualifizierte, aber auch viele höher Qualifizierte.

4. Die Zuwanderung nach Deutschland hat zum einen langfristig nachteilige Auswirkungen für Wirtschaft und Gesellschaft der Herkunftsländer von Migrantinnen und Migranten („braindrain"), sie hat zum anderen aber auch eine „Ventilfunktion" für diese Länder. Insofern es zu Rückwanderungen kommt, ist auch eine Erhöhung der Humanressourcen der Herkunftsländer durch die Rückwandernden gegeben.

5. Der Familiennachzug ist in Ländern, in die in der Vergangenheit Arbeitswanderungen erfolgt sind, hoch und aus völkerrechtlichen, europarechtlichen sowie verfassungsrechtlichen Gründen nur eingeschränkt steuerbar. Bei bestehendem hohen Ausländeranteil in der Bevölkerung ist mit einem hohen Familiennachzug zu rechnen.

6. Die Zuwanderung erhöhte bis Ende der 80er Jahre kaum die inländische Arbeitslosigkeit und hatte nur einen geringen Effekt bez. der Höhe der erzielten Löhne. In den letzten Jahren ist dieses nicht mehr eindeutig feststellbar. So war die hohe Zuwanderung zwischen 1988 und 1996 gleichzeitig zu verzeichnen mit einer steigenden Arbeitslosigkeit, insbesondere auch der ausländischen Bevölkerung, bis 1993 allerdings bei steigender Beschäftigung. Es unterscheiden sich nach wie vor die Beschäftigungsfelder der Neuzugewanderten von denen der bereits Ansässigen. Es entstehen z. T. neue Beschäftigungsfelder, getragen insbesondere auch durch kleine Selbständige.

7. Sofern Zugewanderte legal und sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, können positive Effekte für die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme nachgewiesen werden.

[1235]) Bleckmann, A., Die Wahrung der „nationalen Identität" im Unionsvertrag, in: Juristen-Zeitung (52), vom 21. März 1997, S. 265 und 269.

[1236]) Brinkmann, G., Europäische Einwanderungspolitik, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik (Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 32), Bonn 1994, S. 111.

[1237]) van Outrive, L., Möglichkeiten einer Einwanderungspolitik auf europäischer Ebene, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Europäische Einwanderungspolitik (Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 45), Bonn 1994, S. 31.

[1238]) Angabe für 1997 laut SOEP.

8. Zuwanderung wirkt sich nur dann wesentlich auf die Altersstruktur der Wohnbevölkerung aus, wenn sie hoch ist und/oder eine besondere Alters- und Geschlechtsstruktur der Zugewanderten vorliegt. Es ist zu prüfen, ob, und wenn ja, in welchem Umfang eine Abfederung des demographischen Wandels durch Zuwanderung möglich und realistisch ist. Selbst wenn durch Zuwanderung in begrenztem Maße Auswirkungen auf die Altersstruktur der Bevölkerung erfolgen, werden dadurch die aus dem Alterungsprozeß der Bevölkerung erwachsenden Konsequenzen und Handlungsbedarfe nicht entscheidend verändert.

9. Eine „optimale" Zuwanderungsgröße gibt es nicht. Es ist stets von neuem zu bewerten, welche Auswirkungen die Zuwanderung hat. Ob ein Zuwanderungssteuerungsgesetz zu einer Verbesserung gegenüber der derzeitigen Situation führt, ist in der Kommission strittig.

10. In einer Zeit globaler Wirtschaft ist es wichtig, welchen Eindruck von Deutschland die in ihre Herkunftsländer zurückwandernden Migrantinnen und Migranten mitnehmen: ein positives Deutschlandbild, welches entsprechende Erfahrungen während ihres Aufenthaltes voraussetzt, kann sowohl bei der Erschließung von Märkten helfen als auch internationale Zusammenarbeit fördern. In diesem Zusammenhang haben auch die Aufenthalte zu Bildungs- und Ausbildungszwecken (z. B. im Rahmen der Entwicklungshilfe) eine besondere Bedeutung.

8.2 Schlußfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Vorbemerkung

Ausgehend von den in 8.1 formulierten Grundpositionen und Bewertungen sollen im folgenden Empfehlungen mit dem Ziel einer angemessenen Integration der rechtmäßig und auf Dauer in Deutschland lebenden Zugewanderten in die bundesrepublikanische Gesellschaft gegeben werden. Dabei wird vor allem der Verantwortung von Politik für ein friedliches und gleichberechtigtes Miteinander Rechnung getragen. Dazu sind ein klares Integrationsangebot und die grundlegende Akzeptanz der Zuwanderungsrealität erforderlich. Erfolgreiche Integration ist von großer Bedeutung für das Ansehen und die Stellung Deutschlands in Europa und in der internationalen Gemeinschaft.

Die Handlungsempfehlungen betreffen z. T. auch den Hoheitsbereich der Bundesländer und kommunale Aufgaben. Sie stehen unter Finanzierungsvorbehalt. Die Kulturhoheit der Bundesländer ist selbstverständlich zu wahren.

Migrations- und Integrationsprozesse sind unter Berücksichtigung der jeweiligen Arbeitsmarktentwicklung zu gestalten.

1 Zuzug

1.1 In den Abwanderungsländern ist ein realistisches Bild über die Situation in Deutschland zu vermitteln (Arbeitslosigkeit, schwierige Wohnraumsuche, veränderte Asylbestimmungen). Transparenz ist durch eine realistische Informationspolitik anzustreben.

Ein Teil der Kommission meint ergänzend, daß dabei jedoch auf keinen Fall der Eindruck entstehen sollte, daß Deutschland eine aktive Zuwanderungspolitik betreibt; vielmehr müsse deutlich werden, daß die Zuwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland eng begrenzt sind.

1.2 Zuwanderungswilligen sind die Erwartungen, die das Aufnahmeland Deutschland gegenüber allen seinen Bürgern hat, insbesondere die Respektierung der bestehenden demokratischen Kultur, zu verdeutlichen sowie die sich bei einem Aufenthalt in Deutschland ergebenden Verpflichtungen, z. B. Spracherwerb, nahe zu bringen.

1.3 Das Recht auf politisches Asyl und der Aufenthalt aus humanitären Gründen in Deutschland stehen nicht zur Disposition.

1.4 Die Fluchtursachenbekämpfung vor Ort hat in der Migrationspolitik einen zentralen Stellenwert. Insbesondere eine menschenrechtlich orientierte Außenpolitik ist hierzu notwendig. International abgestimmte Maßnahmen zur Bekämpfung des Schlepperunwesens sind zu verstärken.

1.5 Ob empfohlen werden sollte, den Aufenthalt für in Deutschland lebende Flüchtlinge sozial zu flankieren und – auch aus entwicklungspolitischen Erwägungen – Qualifikationserwerb u. ä. zu verstärken, ist in der Kommission strittig.

Nach Ansicht eines Teils der Kommission sind derartige Integrationsmaßnahmen für Asylbewerber und (Bürger-)Kriegsflüchtlinge nicht sinnvoll, da ein großer Teil von ihnen kurz- oder mittelfristig ausreisepflichtig wird und solche Maßnahmen darüber hinaus Anreizwirkungen zur Folge haben können, die den Zuzug von Asylsuchenden und Flüchtlingen nach Deutschland verstärken könnten.

Dem steht die Einschätzung eines anderen Teils der Kommission gegenüber, dem die Verbesserung von Lebensbedingungen und Integrationschancen auch von Asylsuchenden und Flüchtlingen ein vorrangiges Anliegen ist.

1.6 Ob ein „Zuwanderungssteuerungsgesetz" zu einer Verbesserung gegenüber der derzeitigen Situation führt, wurde in der Kommission – von Wissenschaft und Politik – hinsichtlich seiner Wirkungen unterschiedlich eingeschätzt und bewertet.

1.7 Sofern Migrantinnen und Migranten in ihre Herkunftsländer dauerhaft zurückkehren wollen, sollte eine flankierende Förderung in Zusammenarbeit mit dem Herkunftsland angeboten werden.

2 Soziale und strukturelle Integration

2.1 Unabhängig von der Frage, ob und welche Zuwanderung in Zukunft erfolgen wird, sollte die Integration der rechtmäßig und auf Dauer in Deutschland lebenden Migrantinnen und Migranten verstärkt werden, um ihre Perspektiven zu verbessern. Dazu ist Integrationsbereitschaft auf seiten der Aufnahmegesellschaft wie der Zugewanderten notwendig.

2.2 Die große Bedeutung von Gemeinden und gesellschaftlicher Gruppen sowie auch das Engagement von Einzelpersonen für die soziale Integration ist zu würdigen. Die öffentliche Hand sollte die soziale Integration unterstützen, in dem sie bei der Förderung von Organisationen, Vereinen und Aktivitäten die integrative Bedeutung ethnisch-gemischter Zusammenarbeit stärkt.

2.3 Auch durch Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik kann Integration gefördert werden; im Mittelpunkt sollte dabei das Miteinander der Kulturen stehen. Die Unsicherheiten und Ängste, die mit Gemeinschaftsunterkünften für Asylsuchende verbunden sind, sollten, sowohl in der Bevölkerung wie auch bei den Bewohnern selbst, ernster genommen werden. Dem ist verstärkt durch Dialog zwischen Asylsuchenden, Anwohnern und Behörden Rechnung zu tragen; konfliktmindernde Alternativen sind zu ermöglichen.

2.4 Im Bildungssystem empfiehlt sich die Eingliederung der Migrantenkinder in Regelklassen; ein ethnisch separiertes Bildungssystem oder ethnisch separierte, zweisprachige Klassen benachteiligen die Migrantenkinder und verstärken ethnische Segmentationen. Die Förderung der Eingliederung der Migrantenkinder ist durch Verbesserung ihrer Sprachkenntnisse und ihrer schulischen Bildungschancen zu erreichen, z. B. durch Vorschulklassen, wenn keine Kinderbetreuungseinrichtungen besucht werden, oder in Grundschulen mit zusätzlichem Betreuungsangebot. Die Ausweitung interkultureller Kompetenz der Beschäftigten in Bildung und Betreuung (Kindergärten und Schulen) ist sinnvoll.

2.5 Es sind Sprach- und Integrationskurse für erwachsene Zugewanderte einzurichten, wie sie zum Beispiel in den „Immigration Centers" in Israel bestehen oder in den Niederlanden obligatorisch sind; dabei ist insbesondere auch die Teilnahme von Migrantinnen zu fördern. Für Personen, die sich einbürgern lassen wollen, sollte die Einrichtung von „Einbürgerungskursen" als Teil des Einbürgerungsverfahrens geprüft werden. Verbindliche Kurse könnten dazu beitragen, die Akzeptanz der Neubürgerinnen und Neubürger in der einheimischen Bevölkerung zu verstärken.

2.6 Berufliche Qualifikationsmaßnahmen für Zugewanderte, die sich rechtmäßig und auf Dauer in der Bundesrepublik aufhalten, sind zu verstärken; dabei ist insbesondere auch die Teilnahme von Migrantinnen zu fördern.

2.7 Die Information und Beratung ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien über Möglichkeiten beruflicher Qualifikation sowie adäquater Fort- und Weiterbildung, über Sozial- und Förderleistungen sowie die Angebote sozialer Dienste ist zu verstärken.

2.8 Ein Teil der Kommission hält die volle Arbeitserlaubnis für alle, die sich legal in Deutschland aufhalten, für wünschenswert; Förderprogramme mit bestimmten ethnischen Quoten (z. B. „affirmative action") haben sich international (z. B. in den USA) nicht bewährt. Es sollte nach Wegen gesucht werden, die strukturelle Unterrepräsentanz von Migrantinnen und Migranten in Bereichen des öffentlichen Dienstes abzubauen.

Ein anderer Teil der Kommission hält es, abweichend von dem vorgenannten, unter Berücksichtigung der angespannten Arbeitsmarktlage für wünschenswert, weitere Einschränkungen der Arbeitserlaubnisse – auch bei sich legal in Deutschland Aufhaltenden – anzustreben, um die Attraktivität der Zuwanderung zur Arbeitsaufnahme zu mindern.

2.9 Die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten einen gesicherten Aufenthalts- und Arbeitsmarktstatus für rechtmäßig und auf Dauer in Deutschland aufhältige Ausländerinnen und Ausländer ermöglichen und dadurch die Lebensplanung der Migrantinnen und Migranten erleichtern.

Nach Ansicht eines Teils der Kommission ist langfristig eine rechtliche Gleichbehandlung der Wohnbevölkerung in der EU anzustreben.

Ein anderer Teil der Kommission befürchtet, daß letzteres eine Sogwirkung nach Deutschland hätte, solange die sozialen Standards innerhalb der EU unterschiedlich sind.

Es ist nach Ansicht eines Teils der Kommission ebenso zu prüfen, inwiefern der vom Europaparlament in seiner Entschließung vom 17. Februar 1998 (A4-0034/98) geforderte Prozeß der Legalisierung des aufenthaltsrechtlichen Status illegaler Einwanderer in den Mitgliedsstaaten der EU auch in der Bundesrepublik Deutschland umgesetzt werden soll, indem der aufenthaltsrechtliche Status von sich (z. B. zum 1. Januar 1998) illegal in der Bundesrepublik Deutschland aufhaltenden Personen legalisiert wird.

Für einen anderen Teil der Kommission kommt eine derartige Legalisierung auf keinen Fall in Betracht, da davon möglicherweise eine Sogwirkung für Neuzugewanderte ausgehen würde, welche unbedingt zu vermeiden sei.

2.10 Durch Kultur und Tradition bedingt werden von Migrantinnen und Migranten Gesundheit und Krankheit häufig anders empfunden als von Einheimischen. Daher können die Diagno-

stik und Therapie von niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten im Krankenhaus bei Nichtbeachtung dieser Besonderheiten zu Mißverständnissen führen, die zu erheblichen Beeinträchtigungen der Befindlichkeit der Migrantinnen und Migranten führen. Daher sind der weitere Ausbau und die überregionale Streuung von ethnomedizinischen Zentren, die modellhaft in einigen Großstädten bereits bestehen, wünschenswert, in denen diesbezügliche, spezifische Anforderungen von Migrantinnen und Migranten an das Gesundheitssystem berücksichtigt werden. Darüber hinaus wäre die verstärkte Zulassung von ausländischen Ärztinnen und Ärzten, die oftmals an der Erteilung von Arbeitserlaubnissen oder der Anerkennung der im Ausland erworbenen medizinischen Ausbildung scheitert, zu begrüßen. Dieses ist vor allem auch im Hinblick auf die Fort- und Weiterbildung inländischer Ärzte zu fördern; die ärztliche Approbationsordnung sollte entsprechend ergänzt werden.

2.11 Spezifische Angebote sowie Beratung und Information im Bereich der Jugend- und Altenhilfe für Migrantinnen und Migranten sollten in Zusammenarbeit mit den Betroffenen, mit Selbstorganisationen, bikulturell qualifizierten und muttersprachlichen Beschäftigten sowie unter Aktivierung bestehender Selbsthilfestrukturen entwickelt und durchgeführt werden. Selbsthilfe bestimmter ethnischer Gruppen sollte in kommunale Einrichtungen eingebunden sein und mit ihnen kooperieren.

2.12 Die Vernetzung der Ausländerberatung und -sozialarbeit mit bestehenden Angeboten der Jugend- und Altenhilfe ist anzustreben; dafür sind die organisatorischen Voraussetzungen zu schaffen.

2.13 Für alleinstehende ältere Migrantinnen und Migranten der ersten Generation ist das vorhandene sozialintegrative Angebot (Tagesstätten u.ä.) zu nutzen und auszubauen, da diese Gruppe oftmals ohne weitere verwandtschaftliche Bezüge in Deutschland verbleibt und daher besonders von Isolation im Alter bedroht ist.

2.14 Die Verbesserung der Situation älterer Migrantinnen und Migranten ist grundsätzlich untrennbar verbunden mit der entsprechenden Gestaltung der übergeordneten sozialrechtlichen Rahmenbedingungen der Migrationspolitik. Dazu gehören u. a. aufenthaltsrechtliche Bestimmungen: so muß bez. der Rückkehr ins Heimatland eine freiwillige und reversible Entscheidung gesichert werden. Zur Unterstützung von Pendlerinnen und Pendlern wäre z. B. ein Dauervisum möglich.

3 Einbürgerung

3.1 Das Einbürgerungsverfahren (Richtlinien) sollte erheblich entbürokratisiert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß bei Ermessensentscheidungen eine Vielzahl von Umständen des Einzelfalls zu berücksichtigen sind. Daher sollte bei der Neuregelung des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts angestrebt werden, die Ermessensvorschriften soweit wie möglich durch Anspruchstatbestände zu ersetzen. Erleichterte Einbürgerung und das Werben für die Einbürgerung seitens des Staates stellen ein klares Identifizierungsangebot mit Deutschland dar.

3.2 Für in der Bundesrepublik Deutschland geborene Kinder wäre die Zubilligung der deutschen Staatsangehörigkeit mit Geburt sicherlich eine Hilfe, insofern wäre allerdings das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht um Elemente eines „ius soli" im Sinne des Geburtsortprinzips zu ergänzen. Es ist zu prüfen, wie der Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit für in Deutschland geborene Kinder von auf Dauer hier lebenden ausländischen Staatsangehörigen so erleichtert werden kann, daß die Inlandsintegration und die Hinwendung der Betroffenen zu dem deutschen Gemeinwesen gewährleistet bleibt.

3.3 Ein Teil der Kommission spricht sich zusätzlich für eine vermehrte Hinnahme von doppelten Staatsbürgerschaften aus,[1239]) nicht zuletzt, da in vielen europäischen Nachbarländern bei der Einbürgerung kein Verzicht auf die vorhergehende Staatsangehörigkeit verlangt wird.[1240])

Ein anderer Teil der Kommission ist hingegen der Auffassung, daß der Grundsatz, daß jemand möglichst nur eine Staatsbürgerschaft hat, aus Gründen der Wahrung der staatskonstitutiven Bedeutung der Staatsangehörigkeit generell beibehalten werden sollte. Die Integration der Zugewanderten in die deutsche Gesellschaft soll mit dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit abschließen.

3.4 Die Kommission spricht sich dafür aus, daß der Anspruch auf Einbürgerung einen Mindestaufenthalt voraussetzt; dieser ist auf europäischer Ebene abzustimmen.

4 Kulturelle Identität

4.1 Gegenüber Migrantinnen und Migranten sind Akkulturationsstrategien sinnvoll. Es ist ihnen dennoch Freiraum zur Bewahrung ihrer kulturellen Identität zu gewähren. Zweisprachigkeit und Bikulturalität können die Integration fördern. Migrantenvereine, deren Aktivitäten zur Binnenintegration und nicht zur Verstärkung ethnischer Unterschiede und Segregation beitragen, sollten in die Integrationsarbeit einbezogen werden.

4.2 Muttersprachlicher Unterricht und beispielsweise islamischer Religionsunterricht, sofern

1239) Schon heute wird in einem Drittel der Fälle der Einbürgerungen nach dem Ausländergesetz Mehrstaatigkeit hingenommen.

1240) So ist die doppelte Staatsbürgerschaft im Vereinigten Königreich, in Frankreich, in den Niederlanden, in Belgien, in der Schweiz, in Griechenland, in Portugal und in Irland zulässig.

von den jeweiligen Migrantengruppen gewünscht, sollten von in Deutschland ausgebildeten Lehrkräften in der Verantwortung deutscher Institutionen angeboten werden.

4.3 Integration erfordert aktives Handeln der einheimischen wie der zugewanderten Bevölkerung zum Abbau gegenseitiger Vorurteile. Dazu sind Offenheit, Zusammenarbeit in allen gesellschaftlichen Bereichen und Bereitschaft zu gemeinsamer Konfliktbewältigung notwendig. Einheimische und Zugewanderte schulden sich gegenseitig Respekt eventueller kultureller Unterschiede.

4.4 Es ist in der Bundesrepublik Deutschland ein für Einheimische und Zugewanderte verbindlicher Konsens der kulturellen Integration im Rahmen der Werteordnung des Grundgesetzes zu formulieren. Migrantinnen und Migranten können dabei Aspekte ihrer Kultur, sofern diese mit dem demokratischen Grundkonsens kompatibel sind und ihrer Partizipation am gesellschaftlichen Leben nicht im Wege stehen, beibehalten und pflegen.

5 Antidiskriminierung

5.1 In allen Lebensbereichen sollte möglichst umfassende Gleichbehandlung verwirklicht werden. Es ist zu prüfen, ob hierzu, wie in anderen EU-Ländern, ein Antidiskriminierungsgesetz, oder, wie z. B. im Vereinigten Königreich, eine unabhängige Anti-Rassismus-Stelle, beitragen könnte.

5.2 Staat, Politik und Gesellschaft müssen der Bekämpfung von Vorurteilen und Rassismus höchste Priorität geben. Dies gilt insbesondere auch der Bekämpfung von Diskriminierungen in allen Bereichen des täglichen Lebens.

5.3 Der Abbau struktureller Benachteiligungen, die sich z. B. aus dem „Ausländer"-Status oder der nicht Anerkennung von ausländischen Bildungsabschlüssen ergeben können, ist zu fördern.

6 Partizipation

6.1 Die kommunalen Ausländerbeiräte sind im Rahmen der bestehenden Kommunalverfassungen weiter zu entwickeln. Es wird empfohlen, den einzelnen ethnischen Gruppen einen ihrem Anteil an der Bevölkerung entsprechenden Proporz (z. B. in Leitungsgremien oder bei der Bestellung sachkundiger Bürgerinnen und Bürger) zu sichern.

6.2 Ein Teil der Kommission hält, wie in der Mehrzahl der EU-Staaten bereits vorgesehen, die Erweiterung des kommunalen Wahlrechts auch auf Zugewanderte aus Drittstaaten, die sich dauerhaft in Deutschland aufhalten, nach fünf Jahren für wünschenswert.

(In Dänemark und Schweden nach drei Jahren, in Finnland nach zwei Jahren, in Irland ohne Mindestaufenthalt, in den Niederlanden nach fünf Jahren, in Portugal bei bestimmten Ländern, in Spanien bei bestimmten Ländern auf der Basis der Gegenseitigkeit, im Vereinigten Königreich bei Commonwealth-Staaten vorgesehen.)

Ein anderer Teil lehnt dieses – unter Verweis auf das kommunale Wahlrecht für EU-Staatler sowie darauf, daß etwa 60 v. H. der in Deutschland lebenden ausländischen Staatsangehörigen bereits einen Anspruch auf Einbürgerung haben und auf die Tatsache, daß Wahlrecht Staatsbürgerrecht ist, – ab.

7 Institutionelle Umsetzung

7.1 Zur Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen erscheinen eine Überprüfung der Aufgaben der für Migrations- und Integrationspolitik zuständigen Ministerien und Verwaltungen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene und eine Harmonisierung der Kompetenzen und Zuständigkeiten sinnvoll.

Ein Teil der Kommission hält darüberhinaus die Erwägung alternativer Organisationsstrukturen, z. B. in Form eines Bundesamtes für Migration und Integration, für notwendig.

7.2 Zur Sicherstellung zuverlässigen Wissens für politische Entscheidungen im Bereich Migration und Integration benötigt Deutschland dringend einen Ausbau entsprechender Forschungsinstitutionen sowie Mittel für die benötigten Forschungsprogramme.

Quellen- und Literaturverzeichnis

Albers, M.H. (1988): Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten ausländischer Mädchen, (Hektografiertes Manuskript) o.O.

Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) 1982–1994 (o.J.): Köln (Zentralarchiv für empirische Sozialforschung, Codebuch, ZA-Nr. 1795)

Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) 1996 (o.J.): Köln(Zentralarchiv für empirische Sozialforschung, Codebuch, ZA-Nr. 2800)

Altvater, E. (1996): Globale Verteilungskonflikte, in: Haedrich, M. / Ruf, W. (Hrsg.), Globale Krisen und europäische Verantwortung – Visionen für das 21. Jahrhundert, Baden-Baden

Angenendt, S. / Fischer, A. / Morokvasic, M. (1994): Die Ost-West-Wanderungen als Thema der politischen Debatten in Frankreich und Deutschland, in: Morokvasic, M. / Rudolph, H. (Hrsg.), Wanderungsraum Europa: Menschen und Grenzen in Bewegung, Berlin

Antwort der Bundesregierung vom 20. Oktober 1995 auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Brigitte Lange (SPD), Drucksache 13/2801

Antwort der Bundesregierung vom 4. Juni 1996 auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Jelena Hoffmann (SPD), Drucksache 13/4819

Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN **„Situation der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland"**, Drucksache 13/5065

Antwort der Bundesregierung vom 18. Juni 1997 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD, Drucksache 13/7994

Antwort von Staatsminister Dr. Werner Hoyer auf eine mündliche Anfrage der Abgeordneten Dr. Cornelie Sonntag-Wolgast (SPD), Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 13/115, 10307

Apel, G. (1992): Gedanken zu einem zuwanderungspolitischen Konzept, in: ZAR, 3/1992, S. 99–107

Arbeitsunterlage für die 16. Sitzung der AG IV „Migration und Integration" der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" des Deutschen Bundestages am 2. Februar 1998

Association for the Study of the World Refugee Problem (AWR) (1995): Bericht Deutschland des UNHCR-Büros, in: Bulletin, 33, No. 2–3/1995, Wien

Bade, K. (1994): Homo migrans. Wanderungen aus und nach Deutschland, Essen

Bade, K.J. (Hrsg.) (1996): Die multikulturelle Herausforderung, München

Bade, K.J. (Hrsg.) (1996): Migration-Ethnizität-Konflikt: Systemfragen und Fallstudien, Osnabrück

Bälz, K. (1996): Islamisches Recht, staatliche Rechtsetzung und verfassungsgerichtliche Kontrolle, in: ZaöRV, 57/1, S. 229–240

Barabas, G./Gieseck, A./Heilemann, U. (1992): Gesamtwirtschaftliche Effekte der Zuwanderung 1988 bis 1991, in: RWI-Mitteilungen 43, Berlin

Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer (1997a): Integration oder Ausgrenzung? Bonn

Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (Hrsg.) (1997b): Migration und Integration in Zahlen, Bonn (November)

Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (1997c): Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn (Drucksache 13/9484)

Beer, D. (1991): Aspekte der beruflichen und sozialen Integration ausländischer Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland. Zwischenbericht zum Forschungsprojekt 1503: Berufsbildungssituation ausländischer Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland, (hektographiertes Manuskript) Berlin

Beger, K.-U. (1997a): Migrationen, in: Universitas-Zeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft, 53, 8/1997, Stuttgart

Beger, K.-U. (1997b): Weltweite Migration. Hintergründe – Perspektiven für die Zukunft, in: vorgänge, Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik, Heft 3/1997, Opladen

Beger, K.-U. (1998): Asylsuchende und Flüchtlinge in Deutschland, in: Gegenwartskunde, Heft 1/1998, Opladen

Bergmann, E. / Peters, A. (1994): Ausländer und Wirtschaft, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6

Bergmann, M. (1996): Aussiedler(innen) 1996 – Lebenssituation im Kontext veränderter Rahmenbedingungen, in: caritas 10/97

Bilgin, Yasar (Rat der Türkischen Staatsbürger in Deutschland), Gießen (1996): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Kommunale Integrationskonzepte" der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" des Deutschen Bundestages, in: Kommissionsdrucksache 13/23a

Birg, H. (1996): World Population Projections for the 21st Century, Frankfurt

Birnbaum, P. (1992): Nationalism: a comparison between France and Germany, in: ISSJ, 133/1992

Bizeul, Y. / Bliesener, U. / Prawda, M. (Hrsg.) (1997): Vom Umgang mit dem Fremden. Hintergrund, Definitionen, Vorschläge, Weinheim/Basel

Bleckmann, A (1997): Die Wahrung der „nationalen Identität" im Unionsvertrag, in: Juristen-Zeitung (52) vom 21. März 1997, S. 265–316

Böcker, A. / Vogel, D. (1997): Duldung des Aufenthalts von Ausländern. Hypothesengenerierung am Beispiel Deutschlands und der Niederlande (ZeS-Arbeitspapier Nr. 13/97), Bremen

Börsch-Supan, A.H. (1994): Migration, Social Security Systems and Public Finance, in: Siebert, H. (Hrsg.), Migration: A challenge for Europe, Tübingen

Bommes, M. / Radtke, F.-O. (1993): Institutionalisierte Diskriminierung von Migrantenkindern. Die Herstellung ethnischer Differenz in der Schule, in: Zeitschrift für Pädagogik (39), 3/1993, S. 483–497

Boos-Nünning, U. (u. a.) (1990): Berufswahlsituation und Berufswahlprozesse griechischer, italienischer und portugiesischer Jugendlicher (BeitrAB 140), Nürnberg

Bosselmann-Meyer, K. / Ehrke, M. / Horliz, D. (1989): Junge Türkinnen beim Übergang von der Ausbildung in den Beruf. Ergebnisse von Gruppendiskussionen, in: Ehrke, M. (Hrsg.), Interkulturelle Berufsausbildung, Positionen und Erfahrungen, Berlin

Brinkmann, G. (1994): Europäische Einwanderungspolitik, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik (Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 32), Bonn, S. 107–124

Brock, L. (1996): Gewalt in den internationalen Beziehungen, in: Meyer, B. (Hrsg.), Eine Welt oder Chaos? Frankfurt a. M.

Brubaker, R. (1994): Staats-Bürger – Deutschland und Frankreich im historischen Vergleich, Hamburg

Bryde, B.-O. (Hrsg.) (1994): Das Recht und die Fremden, Baden-Baden

Bukow, W. D. (1996): Feindbild Minderheit. Ethnisierung und ihre Ziele, Opladen

Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) (1997): Geschäftsstatistik, Nürnberg

Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFl) (1998): Geschäftsstatistik, Nürnberg

Bundesanstalt für Arbeit (1997): Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg

Bundesanstalt für Arbeit (1997): Struktur und Entwicklung der Statistik über erteilte Arbeitserlaubnisse im Jahr 1996 (Ref. Ia5, St 63), Nürnberg

Bundesanstalt für Arbeit (1998): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, in: Bundesarbeitsblatt 1/1998, Nürnberg

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hrsg.) (1995): Alte Migranten in Deutschland. Wachsende Herausforderungen an Migrationssozialarbeit und Altenhilfe (KDA-Schriftenreihe vorgestellt, 58), Köln

Bundesministerium des Innern (BMI) (1998): Info-Dienst Deutsche Aussiedler, Bonn

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hrsg.) (1997): Grund- und Strukturdaten 1997/98, Bonn

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (1997): Berufsbildungsbericht, Bonn

Bundesministerium für Wirtschaft (1994): Dokumentation: Ausländer und die deutsche Wirtschaft, Bonn

Bundesverwaltungsamt (1996): Ausländerzentralregister (AZR) (III 5-20.473.3), Köln

Bundesverwaltungsamt (1997): Ausländerzentralregister (AZR), Statistische Informationen zur ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Dokumentation (Stand: 31. Dezember 1996), Köln

Chan, K. B. (1992): Ethnic Resources, Opportunity Structure and Coping Strategies: Chinese Business in Canada, in: Revue Européenne des Migrations Internationales (REMI), The Chinese Diaspora in Western Countries (Vol. 8, No. 3), S. 117–135.

Conseil de l'Europe (1996): Evolution démographique récente en Europe, Straßburg

Cropley, A.J. u. a. (Hrsg.) (1995): Probleme der Zuwanderung. Bd. 2: Theorien, Modelle und Befunde der Weiterbildung, Göttingen

Delfs, S. (1993): Heimatvertriebene, Aussiedler, Spätaussiedler, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 48/93) vom 23. November 1993, Bonn

Deutscher Bundestag (1994): (Erster) Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel", in: Zur Sache 4/1994, Bonn

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1994): Ausländerintegration und Bildungspolitik, in: DIW-Wochenbericht 3/1994

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1996): Integration junger Ausländer in die Schul- und Berufsausbildung verläuft langsamer, in: DIW-Wochenbericht 21/1996

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1997): Kaum noch Fortschritte bei der Integration junger Ausländer in das Bildungssystem, in: DIW-Wochenbericht 23/1997

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (1998): Integration junger Ausländer in das Bildungssystem kommt kaum noch voran, in: DIW-Wochenbericht 24/1998

Dietzel-Papakyriakou, M. (1993): Ältere ausländische Menschen in der Bundesrepublik Deutschland, in: DZA (Hrsg.), Expertisen zum 1. Altenbericht der Bundesregierung, Aspekte der Lebensbedingungen ausgewählter Bevölkerungsgruppen, Berlin

Dietzel-Papakyriakou, M. / Olbermann, E. (1996a): Soziale Netzwerke älterer Migranten. Zur Relevanz familiärer und innerethnischer Unterstützung, in: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, 1/1996, S. 34–41

Dietzel-Papakyriakou, M. / Olbermann, E. (1996b): Zum Versorgungsbedarf und zur Spezifik der Versorgung älterer Migrantinnen und Migranten, in: Zeitschrift für Migration und soziale Arbeit, Heft 3+4/ 1996, S. 82–89

Doyé, P. (1997): Fremdsprachenunterricht in der Grundschule, in: Bildung und Erziehung, 1/50

Eggen, B. / Suffner, A. (1995): Familien- und Einkommenssituation älterer Migranten und Deutscher in der Bundesrepublik Deutschland, in: Baden-Württemberg in Wort und Zahl, 1/1995, S. 10–15.

Ehrke, M. (Hrsg.) (1989): Interkulturelle Berufsausbildung, Positionen und Erfahrungen, Berlin

Elwert, G. (1982): Gesellschaftliche Integration durch Binnenintegration?, in: KZfSS, 34, 1982, S. 717–731

Esser, H. (1980): Aspekte der Wanderungssoziologie: Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten, Darmstadt/Neuwied

Esser, H. (1988): Ethnische Differenzierung und moderne Gesellschaft, in: Zeitschrift für Soziologie, 4/17

Ethnische Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland, Ein Lexikon (1995), hrsg. von C. Schmalz-Jacobson und G. Hansen, München

europäisches forum für migrationsstudien Bamberg (o.J): EU-Forschungsprojekt EFFNATIS (europaweite Untersuchung der zweiten Migrantengeneration)

Eurostat (1997): Jahrbuch '97, Luxemburg

Franz, W. (1993): Zur ökonomischen Bedeutung von Wanderungen und den Möglichkeiten und Grenzen einer Einwanderungspolitik (CILE Diskussionspapier 3), Konstanz

Frick, J. / Wagner, G. (1996): Zur sozio-ökonomischen Lage von Zuwanderern in Westdeutschland (DIW Diskussionspapier Nr. 140), Berlin

Graf, P. (1997): Lernen in zwei Sprachen, in: Bildung und Erziehung, 1/50

Grohmann, H. (1996): Einführung zur 66. Jahreshauptversammlung der Deutschen Statistischen Gesellschaft, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 1/80, Göttingen

Haedrich, M. / Ruf, W. (Hrsg.) (1996): Globale Krisen und europäische Verantwortung – Visionen für das 21. Jahrhundert, Baden-Baden

Hall, S. (1994): Rassismus, westliche Dominanz und Globalisierung, in: Rassismus und kulturelle Identität, Argument-Sonderband, Argument-Verlag, Hamburg

Heckmann, F. (1992): Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie inter-ethnischer Beziehungen, Stuttgart

Heckmann, F. (1995): Akkulturation und ethnische Identität, in: Zeitschrift für Kulturaustausch, 1995/1, S. 51–54

Heckmann, F. / Tomei, V. (1997): Einwanderungsgesellschaft Deutschland – Konfliktpotentiale und Chancen, (Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel"), Bamberg (Veröffentlichung geplant 1998)

Heitmeyer, W. u. a. (1997): Verlockender Fundamentalismus. Türkische Jugendliche in Deutschland, Frankfurt

Herbert, U. (1986): Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880–1980, Bonn

Herrmann, H. (1995): Ausländische Jugendliche in Ausbildung und Beruf, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 35/95) vom 25. August 1995, Bonn

Herzog, R. (1971): Allgemeine Staatslehre, Frankfurt a. M.

Hettlage-Varjas, A. / Hettlage, R. (1995): Übergangsidentitäten im Migrationsprozeß, in: Zeitschrift für Frauenforschung, 3/1995, Bielefeld

Hönekopp, E. (1997): The New Labor Migration as an Instrument of German Foreign Policy, in: Münz, R. (Hrsg.), Migrants, Refugees and Foreign Policy,

Hoffmann, L. (1994): Staatsangehörigkeit und Volksbewußtsein, in: Bryde, B.-O. (Hrsg.), Das Recht und die Fremden, Baden-Baden

Hoffmann-Nowotny, H.-J. (1973): Soziologie des Fremdarbeiterproblems. Eine theoretische und empirische Analyse,

Hoffmann-Nowotny, H.-J. (1996): Soziologische Aspekte der Multikulturalität, in: Bade, K.F. (Hrsg.), Migration-Ethnizität-Konflikt: Systemfragen und Fallstudien, Osnabrück

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg.) (1997): Zahlen-Fibel (BeitrAB 101), Ausgabe 1997, Nürnberg

International Monetary Fund (IMF) (1994): International Financial Statistics Yearbook

International Organization for Migration (IOM) / United Nations Conference on Trade and Development (UNCTD) (1996): Foreign Direct Investment, Trade, Aid and Migration, Genf

International Organization for Migration (IOM) (1997): Schriftliche Auskunft vom 11. April 1997, Genf

Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Weltbank) (1995): Weltentwicklungsbericht 1995, Arbeitnehmer im weltweiten Integrationsprozess, Bonn

Jedynak, P. (1993): Les habitants du foyer Bisson aiment leur quartier, Hommes & Migrations, N° 1168, Septembre

Kimminich, O. (1985): Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation, München

Kleinhenz, G. (Hrsg.) (1996): Soziale Integration in Europa II, Berlin

Knappe, E. / Winkler, A. (Hrsg.) (1997): Sozialstaat im Umbruch, Frankfurt

Kugler, R. (1995): Ausländerrecht. Ein Handbuch, Göttingen

Loeffelholz, H.D. von (1992): Der Beitrag der Ausländer zum wirtschaftlichen Wohlstand in der Bundesrepublik Deutschland, in: Eichholz-Brief, 29, Bonn

Marx, R. (1997): Reform des Staatsangehörigkeitsrechts: Mythische oder rechtlich begründete Hindernisse?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2/1997

Mayer-Maly, T. (1996): Multikulturalismus und Recht, in: Juristische Blätter (118), 11/1996

Meyer, B. (Hrsg.) (1996): Eine Welt oder Chaos? Frankfurt a. M.

Meyer, T. (1997): Identitäts-Wahn. Die Politisierung des kulturellen Unterschieds, Berlin

Morokvasic, M. / Rudolph, H. (Hrsg.) (1994): Wanderungsraum Europa: Menschen und Grenzen in Bewegung (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung), Berlin

Mühlum, A. (1993): Armutswanderung, Asyl und Abwehrverhalten, Globale und nationale Dilemmata, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 7/93) vom 12. Februar 1993, Bonn

Münz, R. / Fassmann, H. (Hrsg.) (1996): Migration in Europa, Frankfurt

Münz, R. / Seifert, W. / Ulrich, R. (1997): Zuwanderung nach Deutschland, Frankfurt

Naegele, G. / Olbermann, E. / Dietzel-Papakyriakou, M. (1997): Älter werden in der Migration – Eine neue Herausforderung für die kommunale Sozialpolitik, in: Sozialer Fortschritt, 4/46, S. 81–86

Nebel, M. (1998): Migration und Entwicklung. Die Integration von Akademikern und Akademikerinnen sub-saharischer Herkunft in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich – eine vergleichende Studie (unveröffentlichte Dissertation), o. O.

Neumann, U. (1995): Die Bedeutung von schulischer Bildung für Flüchtlingskinder, in: Cropley, A.J. u. a. (Hrsg.), Probleme der Zuwanderung. Bd. 2: Theorien, Modelle und Befunde der Weiterbildung, Göttingen

Nicklas, H. (1996): Das Phantom des „Kampfs der Kulturen", in: Haedrich, M. / Ruf, W. (Hrsg.), Globale Krisen und europäische Verantwortung – Visionen für das 21. Jahrhundert, Baden-Baden

Nispel, A. / Szablewski-Cavus, P. (1995): Gleichberechtigte Berufschancen für Migrantinnen. Dokumentation der Fachtagung des Modellversuchs „Berufsbildung für Frauen in der Migration", infrau e.V. am 20. September 1994 in Frankfurt/Main (Deutsches Institut für Erwachsenenbildung)

Nispel, A. / Szablewski-Cavus, P. (1996): Migration: Das Ende der Karriere? Berufliche Weiterbildung mit MigrantInnen. Dokumentation der Fachtagung vom 27. Februar 1996, Frankfurt/Main (Deutsches Institut für Erwachsenenbildung)

Nispel, A. / Szablewski-Cavus, P. (1996): Netzwerkdokumentation, Frankfurt/Main (Deutsches Institut für Erwachsenenbildung)

Nuscheler, F. (1994): Warum und wohin sie wandern?, in: Städte- und Gemeinderat, hrsg. vom nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebund, 11/1994

Nuscheler, F. (1995): Internationale Migration. Flucht und Asyl, Opladen

Oberndörfer, D. (1992): Vom Nationalstaat zur offenen Republik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 9/92) vom 21. Februar 1992, S. 21–28

Oberndörfer, D. (1994): Schutz der kulturellen Freiheit – die multikulturelle Republik, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Von der Ausländer- zur Einwanderungspolitik, Bonn, S. 79–85

Oberndörfer, D. (1996): Die politische Gemeinschaft und ihre Kultur – Zum Gegensatz zwischen kulturellem Pluralismus und Multikulturalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (B 52–53/96) vom 20. Dezember 1996, S. 37–46

Oberndörfer, D. (1998): Integration oder Abschottung? Auf dem Weg in eine postnationale Republik, in: ZAR, 1/1998, S. 3–14

OECD (1997): SOPEMI-Trends in international migration, Annual Report 1996, Paris

Outrive, L. van (1994): Möglichkeiten einer Einwanderungspolitik auf europäischer Ebene, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Europäische Einwanderungspolitik (Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 45), Bonn

Penninx, R. (1993): Einwanderungs- und Minoritätenpolitik der Niederlande, in: Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, (Hrsg.), Partizipation ethnischer Minderheiten – Ein Vergleich zwischen Großbritannien, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland, (Gesprächskreis Arbeit und Soziales, Nr. 22) Bonn, S. 77–105

Perotti, Antonio (1993): La pluriculturalité des sociétés européennes, in: Migrations-Société, Vol. 5, n° 30, Novembre–décembre 1993, S. 53–70

Perotti, A. / Toulat, P. (dossier présenté par) (1990): Immigration et médias. Le «foulard» surmédiatisé?, Vol. 2, N° 12, Novembre–décembre 1990, S. 9–45

Pischke, J.-S. / Velling, J. (1994): Wage and Employment Effects of Immigration to Germany: An Analysis Based on Local Labour Markets (CEPR Discussion Paper 935), London

Pollern, H.-I. von (1997): Die Entwicklung der Asylbewerberzahlen im Jahre 1996, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und -politik, 2/1997

Population Reference Bureau (1996): Weltbevölkerung 1996, Washington

Rassismus und kulturelle Identität (Argument-Sonderband) (1994): Argument-Verlag, Hamburg

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI), Essen / Institut für Politikwissenschaft der Universität Münster (1996): Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer (Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen), Düsseldorf

Rittstieg, H. (1997): Staatsangehörigkeit – wenn nötig zweifach, in: Zeitschrift für deutsche und internationale Politik, 12/97, S. 1422–1427

Rolf, G. / Wagner, G. (1996): Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 35/96), August 1996, Bonn

Ronge, V. (Hrsg.) (1986): Berufliche Integration ausländischer Flüchtlinge, Wuppertal

Rürup, B. / Sesselmeier, W. (1994): Zu den wichtigsten Auswirkungen von Einwanderung auf Arbeitsmarkt und Sozialversicherung, in: forum demographie und politik, 5, 2/1994,

Santel, B. (1998): Auf dem Weg zur Konvergenz? Einwanderungspolitik in Deutschland und den Vereinigten Staaten im Vergleich, in: ZAR, 1/1998, S. 14–20

Sayik, H. (1996): Informationsdefizite bei allen Beteiligten, in: Altenpflege, 4/1996, S. 275

Schlikker, M. (1995): Stichwort: Ausländerrecht, in: Ethnische Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland, Ein Lexikon, hrsg. von C. Schmalz-Jacobson und G. Hansen, München

Schmähl, W. (1995): Migration und soziale Sicherung – Über die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung: das Beispiel der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 40

Schnapper, D. (1991): La France de l'intégration, Paris

Schnapper, D. (1994): La communauté des citoyens, Paris

Schönmeier, H. u. a. (Universität des Saarlandes, Zentrum Europa und Dritte Welt, Entwicklungspolitische Forschung und Beratung) (1997): Soziale Lage verschiedener Zuwanderergruppen in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung von Flüchtlingen Integrationsmöglichkeiten und -perspektiven (Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel"), Saarbrücken

Schweikert, K. (1991): Ausbildungsbeteiligung ausländischer Jugendlicher. Zwischenbericht zum BIBB-Forschungsprojekt 1503. Berufsbildungssituation ausländischer Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland, (Hektografiertes Manuskript) Berlin

Schweikert, K. (1993): Ausländische Jugendliche in der Berufsausbildung. Strukturen und Trends, in: Berichte zur beruflichen Bildung, Nr. 164, Berlin (Bundesinstitut für Berufsbildung)

Sen, F. / Goldberg, A. (1994): Türken in Deutschland, München

Sesselmeier, W. / Rürup, B. (1997): Langfristige Wirkungen der Arbeitermigration auf Arbeitsmarkt, Faktorausstattung und Wachstumspfad seit der Reichsgründung, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 1996/2, Arbeitskräftewanderungen, Berlin

Siebert, H. (Hrsg.) (1994): Migration: A challenge for Europe, Tübingen

Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland (1996): erstellt von: Sozialwissenschaftliches Institut für Gegenwartsfragen (SIGMA) und Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) im Auftrag des BMA, Berlin

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1995): Im Blickpunkt: Ausländische Bevölkerung in Deutschland, Stuttgart

Statistisches Bundesamt (1996): Fachserie 5: Bautätigkeit und Wohnungen. 1 % – Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993, Heft 3, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1997): Statistische Jahrbuch, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1997a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 1 Gebiet und Bevölkerung, 1 bis 4 Vierteljahr 1995, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1997b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 2 Ausländische Bevölkerung 1996, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1997c): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1, Reihe 3 Haushalte und Familien, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1997d): Sozialleistungen, Fachserie 13, Reihe 7 Leistungen an Asylbewerber 1995, Wiesbaden

Statistisches Bundesamt (1997e): Bildung im Zahlenspiegel 1997, Wiesbaden

Straubhaar, T. (1997): Zuwanderung und Sozialstaat: Bedrohung oder Chance?, in: Knappe, E. / Winkler, A. (Hrsg.), Sozialstaat im Umbruch, Frankfurt

Stiftung Entwicklung und Frieden (1996): Globale Trends (hrsg. v. I. Hauchler), Bonn

Sutor, B. (1995): Nationalbewußtsein und universale politische Ethik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 10/95) vom 3. März 1995, S. 3–13

Taylor, C. (1993): Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung, Frankfurt

Tews, H. P. (1996): Von der Pyramide zum Pilz. Demographische Veränderungen in der Gesellschaft, in: DIFF (Hrsg.): Funkkolleg Altern, Studienbrief 2, Studieneinheit 4, Tübingen

Thadden, R. v. (1995): Die ungeliebte Nation – Gedanken zu einer immer noch aktuellen Diskussion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/95 vom 3. März 1995, S. 3–13

Treibel, A. (1990): Migration in modernen Gesellschaften, Soziale Folgen von Einwanderung und Gastarbeit, Weinheim

Uihlein, H. (1990): Ausländische Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland, Freiburg

UN Commission on Population and Development (1997): World Population Monitoring, New York

UN Development Program (UNDP) (1994): Human Development Report, New York

UN Development Program (UNDP) (1996): Human Development Report, New York

UN Population Division (1996): 1996 Revision, New York

UN Population Division (1995): Trends in Migrant Stock (foreign born), New York

UNHCR / Zentrale Dokumentationsstelle der Freien Wohlfahrtspflege für Flüchtlinge e.V. (ZDWF) (1995): Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge in Deutschland, Bonn

UNHCR (1997): Statistik, Bonn

UNHCR (1997): Rückkehrerstatistik, Bonn

Wagner, G. (1996): Ausgewählte sozialpolitische Probleme der Eingliederung von Zuwanderern, in: Kleinhenz, G. (Hrsg.), Soziale Integration in Europa II, Berlin

Waltz, Viktoria (1996): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Kommunale Integrationskonzepte" der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" des Deutschen Bundestages, in: Kommissionsdrucksache 13/23e, Bonn

Weber, A. (Hrsg.) (1997): Einwanderungsland Bundesrepublik Deutschland in der Europäischen Union: Gestaltungsauftrag und Regelungsmöglichkeiten, Osnabrück

Welsch, W. (1996): Transkulturalität, in: Universitas – Zeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft, 1/52, Stuttgart, S. 16–24

Winkler, B. (1994): Einwanderung: Kernfrage unserer Gesellschaft und Herausforderung an die Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 48/94) vom 2. Dezember 1994, Bonn

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (1995): Die Einwanderungsgesetzgebung in Australien, Kanada, Österreich, Italien, Schweden und den USA, Bonn (WF III-136/94)

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (1996): Arbeitserlaubnis für ausländische Arbeitnehmer in Deutschland, Bonn (WD 56/97)

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (1997): Aufenthaltsgenehmigung und Arbeitserlaubnis für Asylbewerber, Bonn (WD 238/97)

Wolf-Almanasreh, R. (Amt für Multikulturelles, Frankfurt) (1996): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Kommunale Integrationskonzepte" der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" des Deutschen Bundestages, in: Kommissionsdrucksache 13/23f, Bonn

Zarth, M. (1994): Die beschäftigungspolitische Bedeutung ausländischer Arbeitnehmer unter sektoralen und regionalen Aspekten, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5/6, Bonn

Zentrum für Türkeistudien (Hrsg.) (1994): Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen

Zentrum für Türkeistudien (1997a): Angebote und Dienste zur Daseinsvorsorge für ältere Migrantinnen und Migranten auf dem Hintergrund allgemeiner Bemühungen zur Ausländerintegration und unter besonderer Berücksichtigung vorhandener internationaler Erfahrungen (Gutachten für die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel"), Essen

Zentrum für Türkeistudien (1997b): Integration von Remigranten in der Türkei (Gutachten für die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel"), Essen

Zimmer, W. (1996): Die Reform des Ausländerrechts, des Asyl- und Staatsangehörigkeitsrechts in Frankreich und Deutschland, Speyer (Speyerer Forschungsberichte; 163)

Zimmermann, K. F. (1993): Ökonomische Konsequenzen der Migration für den heimischen Arbeitsmarkt, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 129

VIII Ergebnis und Ausblick

Der Zweite Zwischenbericht der Enquete-Kommission wird mit einem Kapitel zur „Demographischen Entwicklung in Deutschland und europäische Perspektive" eingeleitet, in dem die demographischen Trends gebündelt beschrieben und hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung mögliche Szenarien begründet werden. Es wird zunächst ein Überblick hinsichtlich der wesentlichen demographischen Rahmendaten gegeben; erstmals wird nicht nur der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung, sondern auch der Anteil der im Ausland geborenen Wohnbevölkerung ausgewiesen. Danach werden die langfristigen Trends der Geburten- und Sterblichkeitsentwicklung behandelt: eine Zunahme des Geburtenniveaus auf eine Höhe, die zum Generationenersatz ausreicht, ist künftig nahezu ausgeschlossen; der Anstieg der Lebenserwartung erweist sich als ein stabiler Trend, der zunehmend von einem Rückgang der spezifischen Sterblichkeit im fortgeschrittenen Alter bestimmt wird. In einem Exkurs werden zu letzterem unterschiedliche Berechnungsgrundlagen (Kohorten- versus Periodensterbetafeln) vorgestellt. Es folgt eine Dokumentation der quantitativen Dimension der Wanderungen. Hiernach wird der Einfluß dieser wesentlichen Bestimmungsfaktoren auf die Entwicklung und Struktur der Bevölkerung in Deutschland beschrieben. Im Zentrum steht die veränderte Altersstruktur. Anhand der ersten probabilistischen Bevölkerungsprognose für Deutschland wird abschließend eine Zusammenschau aller neueren Prognosen der Entwicklung der Wohnbevölkerung Deutschlands hinsichtlich ihrer Größe und Altersstruktur bis zum Jahr 2040 gegeben, und es werden zusätzlich Wahrscheinlichkeiten genannt, mit denen die prognostizierten Entwicklungen eintreten können. Die Bevölkerungsentwicklung Deutschlands wird nicht einzelstaatlich isoliert, sondern jeweils in ihrem europäischen Kontext beschrieben: die vergleichbaren Daten in den anderen EU-Mitgliedsstaaten werden ebenso herangezogen. Zur Prognose der ausländischen Wohnbevölkerung und ihres Anteils an der Gesamtbevölkerung werden ergänzende, deterministische Szenarien bis 2050 vorgestellt.

Das Kapitel „Wirtschaft und Arbeit" bildet die Basis für die Aussagen zu den sozialen Sicherungssystemen, da die Finanzierung dieser Systeme vor allem von der Entwicklung am Arbeitsmarkt abhängt. Nach einer Beschreibung der aktuellen Situation am Arbeitsmarkt folgt eine Betrachtung der demographiebedingten Einflüsse auf die Bestimmungsfaktoren der Arbeitsnachfrage. Dabei wird auch auf die Frage eingegangen, welche Auswirkungen eine alternde Erwerbsbevölkerung auf die Arbeitsproduktivität und die Arbeitskosten in der Zukunft haben wird. Da die Arbeitskosten in erheblichem Maße auch von den Beitragssätzen zum gesetzlichen Sozialversicherungssystem beeinflußt werden, wird in einem eigenen Kapitel auf die Wechselwirkungen zwischen der Beschäftigung und den Lohnnebenkosten eingegangen. Mit einem Vergleich mehrerer Langfristprojektionen wird die Entwicklung von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage bis zum Jahr 2040 dargestellt. Das Arbeitsangebot hängt dabei zum einen von der Bevölkerungsentwicklung und zum anderen von der Entwicklung der Erwerbsquoten ab. Für die Entwicklung der Arbeitsnachfrage werden Annahmen über die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes und der Arbeitsproduktivität getroffen. Im Ergebnis zeigen die meisten der hier verwandten Langfristprojektionen, daß frühestens ab 2010 mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit gerechnet werden kann. In einem weiteren Kapitel werden demographiebedingte Struktureffekte auf dem Arbeits- und dem Gütermarkt untersucht. Dabei wird auch der Frage nachgegangen, inwieweit sich die Veränderung im Bevölkerungsaufbau auf die Struktur des privaten Verbrauchs auswirkt. Weitere Schwerpunkte sind die Fragestellungen, ob der wachsende Dienstleistungssektor aufgrund seiner speziellen Arbeitsbedingungen Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer bietet und ob sich aus dem demographischen Wandel Konsequenzen für die betriebliche Personalpolitik ergeben. Zum Schluß wird auf die Notwendigkeit der beruflichen Weiterbildung eingegangen.

Der Einfluß der demographischen Entwicklung auf die gesetzliche Rentenversicherung, aber auch auf die Beamtenversorgung, die betriebliche Alterssicherung und private Zusatzversorgung ist Gegenstand des Kapitels „Alterssicherungssysteme". Ausgangspunkt der Analyse ist eine Beschreibung des aktuellen Alterssicherungssystems in Deutschland. Besondere Aufmerksamkeit wird dem Finanzierungsverfahren – insbesondere für die gesetzliche Rentenversicherung – geschenkt. Hier werden alternative Verfahren, wie das Kapitaldeckungsverfahren, eine Teilkapitaldeckung oder das Abschnittsdeckungsverfahren anhand verschiedener Kriterien wie z. B. der individuellen Rendite der Beiträge zur Alterssicherung oder der Demographieabhängigkeit des jeweiligen Finanzierungssystems untersucht. Dabei wird auch versucht, die theoretischen Erkenntnisse mit empirischen Befunden zu untermauern. Neben der Finanzierungsseite werden die verschiedenen Ziele der staatlichen Alterssicherung und die damit verbundenen Zielkonflikte diskutiert. Besonderes Augenmerk wird der Diskussion gewidmet, ob die Regelsysteme der gesetzlichen Alterssicherung eine Einkommensverstetigung im Sinne eines Vorsorgesystems gewährleisten soll oder eine Armutsvermeidung im Sinne einer Versorgung erreicht werden soll. Zur Beurteilung von Reformoptionen ist ein Katalog erstellt worden, der Kriterien wie z. B. fiskalischer Aufwand von Reformalternativen, Verteilungswirkungen, Wachstums- und Beschäftigungswirkungen und politische Handlungsspielräume umfaßt. Vor diesem

Hintergrund werden die Entwicklungen in den einzelnen Alterssicherungssystemen behandelt. Im Mittelpunkt steht dabei die Entwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung bis zum Jahr 2040. Für diesen Zeitraum werden die Auswirkungen der sich ändernden demographischen Rahmenbedingungen und der aktuellen Rentenreformen untersucht. Anhand eines Vergleiches neuerer Prognosen wird die vorausichtliche Entwicklung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung dargestellt. Dabei werden auch offene Fragen im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung, wie die Hinterbliebenenversorgung oder die Alterssicherung der Frauen, angesprochen. Reformoptionen innerhalb des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung, wie z. B. die Einbeziehung aller Erwerbseinkommen in die Versicherungspflicht oder die Einführung einer Wertschöpfungsabgabe zur Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung, werden genauso analysiert wie Alternativen zum bisherigen System wie beispielsweise die Einführung einer Grundrente. Reformen in der Beamtenversorgung werden unter Berücksichtigung der Systemunterschiede vor dem Hintergrund der Forderung einer gleichgerichteten Entwicklung mit der gesetzlichen Rentenversicherung diskutiert. Schließlich wird die Situation in der betrieblichen Alterssicherung dargestellt und der Frage nachgegangen, inwieweit die betriebliche und die private Alterssicherung ausgebaut werden können.

Neben der Alterssicherung sind vor allem die sozialen Sicherungssysteme im Bereich des Gesundheitswesens Gegenstand der Untersuchungen. Im Kapitel „Gesundheit und Pflege" werden die demographischen Auswirkungen auf die gesetzliche und private Kranken- und Pflegeversicherung analysiert. Der Untersuchung geht eine Darstellung der verschiedenen Thesen über die Auswirkungen einer steigenden Lebenserwartung auf den Gesundheitszustand im Alter voraus. Anhand von Krankenkassendaten läßt sich feststellen, daß die Pro-Kopf-Ausgaben im Gesundheitswesen mit zunehmendem Alter steigen. Als Hauptursache für diese Entwicklung gelten die wachsenden Ausgaben für ältere Menschen im Bereich der stationären Behandlung. Während auch in der Zukunft mit steigenden Pro-Kopf-Ausgaben gerechnet werden muß, gehen die Gesamtausgaben im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung aufgrund der abnehmenden Bevölkerungszahl voraussichtlich spätestens ab dem Jahr 2030 wieder zurück. Zusammen mit einer Projektion der Beitragseinnahmen in der gesetzlichen Krankenversicherung werden mit verschiedenen Szenarien Schätzungen der Beitragssatzentwicklung bis zum Jahr 2040 durchgeführt. Für die private Krankenversicherung werden Überlegungen über die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Prämienkalkulation angestellt. Zum Bereich „Pflege" wird zunächst auf die Abgrenzung des Begriffes „Pflegebedürftigkeit" eingegangen. Es folgt eine Darstellung der Ziele und Leistungen des Pflege-Versicherungsgesetzes. Anhand aktueller Zahlen über die Leistungsempfänger der gesetzlichen Pflegeversicherung läßt sich die starke Altersabhängigkeit bei der Inanspruchnahme von Pflegeleistungen belegen. Schließlich werden mit Projektionen verschiedene Szenarien über die Entwicklung in der gesetzlichen Pflegeversicherung dargestellt. Abschließend wird in diesem Kapitel auf die Bedeutung der Prävention und der geriatrischen Rehabilitation eingegangen.

Im Kapitel „Familie und soziale Netzwerke" werden zunächst die wesentlichen Kennziffern der Familienentwicklung dargestellt und in ihrer Bedeutung für den demographischen Wandel skizziert. Dabei werden die Haushalte nach ihrer Größe und Zusammensetzung, nach Familienanteilen und Kinderzahl, einschließlich der nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit Kindern, behandelt. Die in den letzten Jahrzehnten stark gewachsene Gruppe der Ein-Eltern-Familien wird gesondert betrachtet und zwar hinsichtlich Familienstand der alleinerziehenden Elternteile und Anzahl bzw. Alter der bei diesen lebenden Kindern. Die wesentlichen Faktoren bei der Familiengründung wie Heiratsalter und Alter der Eltern bei Geburt ihrer Kinder werden in ihrer Veränderungsdynamik und hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf das familiale Leben untersucht. Weitere wichtige Merkmale der familialen Entwicklung ergeben sich aus den Tendenzen bei den Scheidungen und den Wiederverheiratungen. Ein Blick auf die europäische Entwicklung hinsichtlich der Familienpolitiken und der dort feststellbaren Trends bei der Zahl der Geburten rundet die Bestandsaufnahme ab, bevor auf den Familienzyklus insgesamt eingegangen wird. Bei der Infrastruktur für Familien werden neben der wirtschaftlichen Situation der Familien vor allem die Kinderbetreuung, das Bildungs- und Ausbildungswesen, die Wohnungsversorgung, die Arbeitswelt und der rechtliche Rahmen beleuchtet. Die besonderen Lebenslagen der ausländischen Familien und der Aussiedlerfamilien in Deutschland werden ebenso erörtert wie die Situation der Familien mit behinderten Mitgliedern und die der Kinder und Jugendlichen, die Sozialhilfe beziehen. Ein Blick auf die besondere Lebenslage der gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften und der deutschen Familien, die im Ausland leben, beschließt das Kapitel „Familie und demographischer Wandel". Die innerfamilialen und die außerfamilialen Generationenbeziehungen werden in einem weiteren Teilabschnitt dargestellt. Beschrieben werden Art und Struktur der Familienbeziehungen, Umfang und Form gegenseitiger Hilfe und Unterstützung einschließlich möglicher Belastungen und Konflikte sowie die Möglichkeiten und Grenzen bei der Pflege durch Angehörige in der Familie. Die über die Familie hinausgehenden sozialen Netzwerke in den verschiedenen Lebensphasen und die Bedeutung von Ehrenamt, Bürgerschaftlichem Engagement und Selbsthilfe werden ebenso beleuchtet wie die neuen Formen von direkten Austauschbeziehungen. Abgerundet wird das Generationenthema durch den Versuch, die Verpflichtungen der Generationen in der Familie näher zu bestimmen.

Im Kapitel „Soziale Dienste" beschäftigt sich die Kommission mit der Fragestellung, wie sich die quantitativen und qualitativen Bedarfslagen hinsichtlich der sozialen Dienste verändert haben und evtl. zukünftig verändern könnten. Am Beginn der Dar-

stellung steht zunächst die Einschätzung, welche aufgetretenen Parameter in Zukunft den Bedarf an sozialen Diensten beeinflussen werden. Bezug genommen wird neben den demographischen Faktoren auf die bedeutendsten Einflußfaktoren, die eher gesellschaftlichen, politischen oder sozio-ökonomischen Entwicklungen zuzurechnen sind. Betrachtet wird zunächst, in welchem Umfang und von welchen Personen und Institutionen personenbezogene soziale Dienstleistungen erbracht werden. Die Situationsanalyse rekurriert dabei nicht ausschließlich auf den professionellen Sektor, sondern bezieht auch dessen private und selbstorganisierte Basis ein. Im Sektor der professionellen Anbieter wird zwischen öffentlichen Trägern, der Wohlfahrtspflege und den neu auf dem Dienstleistungsmarkt auftretenden privat-gewerblichen Trägern differenziert. Zur Frage der Finanzierung werden beispielhaft zwei Entwicklungsmöglichkeiten zur Diskussion gestellt. Aufgrund der benannten Veränderungen im Bereich der sozialen Dienste erwachsen neue Anforderungen an soziale Dienstleistungen sowohl mit Blick auf deren Leistungsspektrum als auch hinsichtlich ihrer Qualität und des Verbraucherschutzes. Erörtert werden die Rolle des Ehrenamtes in ihrer komplementären Funktion zu den Dienstleistern, aber auch die Steuerungs- und Koordinationsfunktion der Kommune findet unter den Gesichtspunkten von Subsidiarität und Vernetzung Beachtung. Während der Bearbeitung wurde deutlich, daß angesichts des rasanten Wandels, der unvollkommenen Kenntnisse über diesen Bereich gepaart mit der bisher geringen wissenschaftlichen Beschäftigung der sozialen Dienste noch weitere Analysen erforderlich sind.

Im Kapitel „Migration und Integration" wird die sich verändernde Bevölkerungszusammensetzung als ein Prozeß verstanden, der die Anerkennung und Akzeptanz von kulturellen Verschiedenheiten ebenso voraussetzt wie Chancengleichheit und einheitliche soziale und rechtliche Bedingungen. Es werden Dimensionen und Ursachen von weltweiten Wanderungsbewegungen erläutert und die Hintergründe sowie Zukunftsszenarien bezüglich des Wanderungsgeschehen in Deutschland dargestellt. Flucht- und Zwangswanderungen, ökonomisch bedingte Wanderungen, Wanderungen im Zusammenhang mit Familienzusammenführung, Zirkulations- und Rückwanderungen werden hierbei unterschieden. Regionale und kleinräumige Zielgebiete der Migration werden aufgezeigt und die Bedeutung des Wanderungsgeschehens für die Bevölkerungsentwicklung und -struktur Deutschlands dargestellt und bewertet. Danach erfolgt eine Skizzierung wesentlicher rechtlicher Rahmenbedingungen und die daraus resultierenden Folgen hinsichtlich zukünftiger Integration. Es schließt sich eine Darstellung der Lebensbedingungen und spezifischen Bedarfslagen der Zugewanderten an. Im einzelnen werden die Wohnsituation, die Bildungs- und Ausbildungschancen von Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien, die Entwicklung der Beschäftigung der Zugewanderten nach Wirtschaftssektoren und nach Stellung im Beruf dargestellt, aber auch Arbeitslosigkeit und berufliche Qualifikation und Weiterbildung sowie die Lebenssituation und Bedarfslagen älterer Zugewanderter. Frauenspezifische Aspekte sind – wo nötig und möglich – differenziert berücksichtigt. Danach stehen die sozialen, ökonomischen und kulturellen Folgen der stattgefundenen Zuwanderungen im Mittelpunkt der Betrachtung, schließlich werden Integrationskonzepte und -modelle, auch im internationalen Vergleich, beschrieben. Zuletzt werden Anforderungen an eine zukünftige Migrations- und Integrationspolitik formuliert.

Empfehlung zur Fortführung der Arbeit in der nächsten Wahlperiode

Die Kommission betrachtet die Arbeit in diesem wichtigen Aufgabengebiet mit dem vorgelegten Zweiten Zwischenbericht nicht als abgeschlossen. Aufgrund der bereits genannten Komplexität des Gegenstandes und der zurückgestellten Handlungsempfehlungen zu einigen zentralen Themenbereichen empfiehlt die Kommission dem Deutschen Bundestag, in der nächsten (14.) Wahlperiode zum frühest möglichen Zeitpunkt erneut eine Enquete-Kommission „Demographischer Wandel" einzusetzen, um die Arbeit dieser Wahlperiode weiterzuführen und abschließen zu können.

Im Mittelpunkt dieser Arbeit sollten dann die Handlungsempfehlungen zu dem Themenbereich „Soziale Sicherungssysteme" sowie eine noch umfassendere Beleuchtung der europäischen Dimension stehen. Insbesondere aber gilt es, das Verhältnis der Generationen nicht nur unter Berücksichtigung ökonomischer, sondern vor allem auch gesellschaftlicher und politischer Aspekte grundsätzlich zu analysieren und zu bewerten.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333